

QUADERNI EUROPEI SUL NUOVO WELFARE

svecchiamento e società

ALLUNGAMENTO DEL CICLO DI VITA E WELFARE

Editoriale

L'invecchiamento del Regno di Mezzo: aspetti demografici ed economici delle politiche pensionistiche in Cina

Assistenza a lungo termine: un argomento centrale alla conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento nel 2005

Dalla trappola delle pensioni di Bismarck ai lavoratori d'argento di domani: riflessioni sul problema pensionistico in Germania

Come risolvere il puzzle delle pensioni

L'occupazione dei lavoratori anziani nei Paesi Bassi: riforme recenti

Promuovere l'occupazione tra i lavoratori che invecchiano: l'insegnamento delle riforme politiche in Finlandia

Invertire la tendenza da un'uscita anticipata a un'uscita ritardata dal mercato del lavoro: i fattori *push*, *pull* e *jump* nel contesto danese

Perché il tasso di occupazione degli anziani in Svizzera è così alto? Un'analisi del sistema di previdenza sociale

Le basi biologiche dell'invecchiamento

Allungamento della vita e modificazioni dei tipi di patologia

Possibili evoluzioni nella cura del cancro 2004-2010: ripercussioni sulle assicurazioni

Invecchiamento e psicologia: considerazioni sulle prospettive di intervento

Il ruolo delle assicurazioni private in una società di fronte all'allungamento del ciclo di vita

La partecipazione al lavoro degli anziani in Italia: tendenze, cause e questioni di policy

Aging society e sistemi pensionistici: pensioni degli over 70 in Italia

Il fenomeno degli over 45 e la sfida dell'attivazione sociale in Italia. Considerazioni alla luce di una ricerca empirica

Fondi pensione: quale prospettiva per i giovani

Il problema dell'età pensionabile: un punto di vista sindacale

Una proposta di incentivo per il posticipo della pensione

L'opportunità della finestra demografica in Italia: perché non sfruttarla?

N. 3, Gennaio 2006

QUADERNI EUROPEI SUL NUOVO WELFARE - Svecchiamento e società

La serie pubblicata in inglese affronta questioni relative al panorama europeo e internazionale, mentre la parte italiana prende in considerazione temi attuali in Italia e in Europa.

Comitato scientifico:

Michel Albert, "Secrétaire perpetuel" of the Académie des Sciences Morales et Politiques, Paris

Jérôme Bindé, Director, Division of Foresight, Philosophy and Human Sciences, UNESCO, Paris

Robert Blinc, J. Stefan Institute, Ljubljana

Raimondo Cagiano de Azevedo, Facoltà di Economia, Università "La Sapienza", Roma, e Direttore del CIFE (Centro Italiano di Formazione Europea), Roma

Gerry Dickinson, Professor Emeritus of International Insurance, Cass Business School, City University, London

Ricardo Diez-Hochleitner, Honorary President, The Club of Rome, Madrid

Orhan Guevenen, Chairman of the Governing Board of the Council of Europe Development Bank, University of Paris, Bilkent University, Ankara, UNESCO Executive Council, Paris

Antoni Kuklinski, Professor Emeritus, University of Warsaw, Executive Board "Poland 2000 Plus", Polish Academy of Sciences

Patrick Liedtke, Secretary General and Managing Director of The Geneva Association, Geneva

Mircea Malitza, President, University of the Black Sea, Bucharest

Fausto Marchionni, Consigliere Incaricato per il Welfare dell'ANIA, Roma, Amministratore Delegato e Direttore Generale Gruppo Fondiaria - Sai, Torino

Vincenzo Marigliano, Direttore, Dipartimento delle Scienze dell'Invecchiamento, Università "La Sapienza", Roma

Nicola Pangher, Direttore Ricerca e Sviluppo e Membro del Consiglio di Amministrazione, ITALTBS SpA, Trieste

Krunoslav Pisk, Director of the Interuniversity Centre Dubrovnik, Professor of Physics, Zagreb

Roberto Pontremoli, Presidente, Macros Risk Management, Milano

Domenico Romeo, Rettore, Università di Trieste

Sandro Salvati, Presidente IRSA (Istituto per la Ricerca e lo Sviluppo delle Assicurazioni), Milano, e Amministratore Delegato, Gruppo Toro Assicurazioni, Torino

Ivo Šlaus, Croatian Academy of Sciences and Art and Rudjer Bošković Institute, Zagreb

Giorgio Stanta, International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology, Professore di Molecular Patological Anatomy, Università di Trieste

Ernst Ulrich von Weizsäcker, Member of the German Bundestag and Chairman of the Environmental Committee, Berlin

Raoul Weiler, Applied Biological Sciences Centre, Antwerpen

Anders Wijkman, Member of the European Parliament and Swedish Royal Academy of Sciences, Stockholm

Markku Wilenius, Director, Finland Futures Research Centre, Turku School of Economics and Business Administration, Turku

Editore e direttore responsabile: Orio Giarini, Trieste - Ginevra

Co-editore per la versione italiana: Angelo Scarioni, Milano

Comitato editoriale:

Luca Penna (Trieste), Geneviève Reday-Mulvey (Ginevra), Mara Tagliabue (Milano), Aleksander Zidansek (Ljubljana)

Redazione: Maria Teresa Musacchio (Trieste)

Traduzione: Stefano Ondelli (Trieste)

Indirizzi:

Istituto del Rischio - The Risk Institute

Via della Torretta, 10 - 34121 Trieste - Tel. (+39) 333 8684598 / 53 route de Florissant - 1208 Geneva

E-mail: orio.giarini@alice.it - risk_institute@genevaassociation.org - www.risk-institute.org

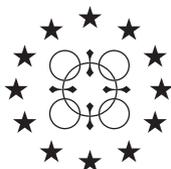
Distribuzione:

Macros Research, Largo Donegani 3 - 20121 Milano - Tel. (+39) 02 29006727 - fax (+39) 02 6554128

E-mail: segreteria@macrosresearch.it - www.macrosgroup.it; e Istituto del Rischio, Trieste

Stampa: Tipografia Triestina snc - Via Milano 16 - 34132 Trieste - E-mail: paola@kirchmayer.it

Reg. Trib. TS n. 1101 - 8/3/2005

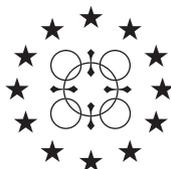


**QUADERNI EUROPEI
SUL NUOVO WELFARE**
svecchiamento e società

N. 3, Gennaio 2006

ALLUNGAMENTO DEL CICLO DI VITA E WELFARE

Pubblicato da
L'ISTITUTO DEL RISCHIO
TRIESTE - MILANO - GINEVRA



QUADERNI EUROPEI SUL NUOVO WELFARE *svecchiamento e società*

Subscriptions / Abbonamenti

four issues (English only or Italian only or both versions) / *quattro numeri (solo inglese o solo italiano o ambedue le versioni)*

for companies / *per società*: € 400 (5 copies/copie: € 1.000)

for public institutions / *per enti pubblici*: € 300 (5 copies/copie: € 750)

for universities, students, researchers / *per università, studenti e ricercatori*: € 200

Payment / Pagamento

- Banking order payable to / *bonifico bancario intestato a*: Macros, Banca Popolare di Intra, Ag. 96, c/c 191863 CIN B CAB 34090 ABI 5548 (please fax a copy to +39 02 6554128 / *inviando copia via fax al numero 02 6554128*)
- Credit card / *carta di credito*: Visa - Mastercard - Eurocard - Cartasi (please fax your request / *inviando richiesta via fax*)
- Via internet / *tramite il sito* www.macrosgroup.it

Information / Informazioni

Macros Research Largo Donegani, 3 - 20121 Milano - Tel. (0039) 02 29006727
Fax (0039) 02 6554128 - E-mail: segreteria@macrosresearch.com

ALLUNGAMENTO DEL CICLO DI VITA E WELFARE

Editoriale <i>Angelo Scarioni</i>	5
L'invecchiamento del Regno di Mezzo: aspetti demografici ed economici delle politiche pensionistiche in Cina <i>Richard Jackson e Neil Howe</i>	8
Assistenza a lungo termine: un argomento centrale alla conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento nel 2005 <i>Yung-Ping Chen</i>	24
Dalla trappola delle pensioni di Bismarck ai lavoratori d'argento di domani: riflessioni sul problema pensionistico in Germania <i>Patrick M. Liedtke</i>	36
Come risolvere il puzzle delle pensioni <i>Monika Queisser e Edward Whitehouse</i>	43
L'occupazione dei lavoratori anziani nei Paesi Bassi: riforme recenti <i>Geneviève Reday-Mulvey e Katalin Velladics</i>	49
Promuovere l'occupazione tra i lavoratori che invecchiano: l'insegnamento delle riforme politiche in Finlandia <i>Seija Ilmakunnas e Mervi Takala</i>	56
Invertire la tendenza da un'uscita anticipata a un'uscita ritardata dal mercato del lavoro: i fattori <i>push, pull e jump</i> nel contesto danese <i>Per Jensen</i>	73
Perché il tasso di occupazione degli anziani in Svizzera è così alto? Un'analisi del sistema di previdenza sociale <i>David Dorn e Alfonso Sousa-Poza</i>	89
Le basi biologiche dell'invecchiamento <i>Stefano Gustincich, Silvia Zucchelli e R. Calligaris</i>	110
Allungamento della vita e modificazioni dei tipi di patologia <i>Giorgio Stanta e Davide Brunetti</i>	118

Possibili evoluzioni nella cura del cancro 2004-2010: ripercussioni sulle assicurazioni	
<i>Nick Bosanquet e Karol Sikora</i>	124
Invecchiamento e psicologia: considerazioni sulle prospettive di intervento	
<i>Donatella Basso, Daniele Boschi, Chiara de Castro, Nadia Gamboz, Kinga Kaldor, Milena Pascotto e Anna Sverzut</i>	135
Il ruolo delle assicurazioni private in una società di fronte all'allungamento del ciclo di vita	
<i>Fausto Marchionni</i>	139
La partecipazione al lavoro degli anziani in Italia: tendenze, cause e questioni di policy	
<i>Dario Focarelli e Paolo Zanghieri</i>	147
<i>Aging society</i> e sistemi pensionistici: pensioni degli over 70 in Italia	
<i>Giancarlo Rovati</i>	158
Il fenomeno degli over 45 e la sfida dell'attivazione sociale in Italia. Considerazioni alla luce di una ricerca empirica	
<i>Maria Luisa Mirabile</i>	173
Fondi pensione: quale prospettiva per i giovani	
<i>Federica Seganti</i>	182
Il problema dell'età pensionabile: un punto di vista sindacale	
<i>Luca Visentini</i>	189
Una proposta di incentivo per il posticipo della pensione	
<i>Danilo Stazi</i>	192
L'opportunità della finestra demografica in Italia: perché non sfruttarla?	
<i>Giorgia Capacci</i>	202
Sponsor	207

Editoriale

La riforma del Welfare: una sfida europea

di Angelo Scarioni

Per molti governi europei, che devono affrontare una situazione globalizzata e sempre più permeata da una grande insicurezza economica, il modello sociale è diventato sempre più fonte di preoccupazione e questione di grande rilievo, poiché coinvolge direttamente il progetto di vita di milioni di cittadini. Condizione che impone all'Europa l'urgenza di introdurre "dosi massicce" di riforme per salvare il welfare e nello stesso tempo non pregiudicare il processo di integrazione europea. Per questa ragione non stupisce che vi siano state diverse proposte, e certamente altre ve ne saranno, non solo da parte dei governi, sulla riforma del sistema di sicurezza sociale.

Proposte di ridisegno del welfare che riguardano in primo luogo la necessità di effettuare interventi legislativi sul mercato del lavoro e sul sistema previdenziale. Due azioni parallele che sono determinanti per il funzionamento del sistema di welfare. Nel nostro Paese il dibattito è molto acceso e muove dalla necessità di effettuare interventi articolati su due grandi direttrici. La prima è quella di individuare le riforme da realizzare per creare un mercato del lavoro più organico e coerente con le nuove necessità, in modo particolare tenendo conto delle dinamiche demografiche in un'ottica attiva per le persone in età avanzata, che in Europa aumenteranno in modo esponenziale. Infatti nei prossimi anni l'aumento della popolazione in età pensionabile nei Paesi UE sarà tale che, nonostante la crescita economica e l'aumento dell'occupazione, saranno necessarie grandi riforme per i sistemi previdenziali pubblici. Le misure da adottare per tenere il passo con quello che gli esperti definiscono un vero e proprio "old-age time bomb", sono svariate. La priorità va data all'innalzamento dell'età pensionabile e alla limitazione di schemi pensionistici che consentono l'uscita anticipata dal mercato del lavoro. Occorre inoltre realizzare rapporti più equilibrati "fra contributi versati e benefici previdenziali" e misure per aumentare la forza lavoro attiva, soprattutto fra le donne.

Il messaggio centrale della riflessione è che non possiamo permetterci di sottovalutare le conseguenze del boom dei pensionati in arrivo, poiché in assenza di riforme adeguate gli effetti sul debito pubblico saranno sempre più pesanti e la pressione sui bilanci potrebbe essere ancora maggiore se si considerasse anche la spesa per la sanità.

Un paese ad alto debito come l'Italia soffre di un ulteriore elemento di vulnerabilità: è dunque importante che la spesa per interessi si riduca per creare più spazi di manovra a fronte dell'aumento della spesa pensionistica.

Il rigore nei conti pubblici e la riduzione del debito in Italia restano comunque le questioni chiave nei prossimi anni per prepararsi nel modo migliore alla sfida dell'invecchiamento. Nell'Unione Europea, infatti, la quota di ultrasessantacinquenni rispetto alla popolazione in età lavorativa è destinata a esplodere, passando dal 26,7% del 2000 al 53,4% del 2050. In Italia, l'effetto sarà ancora più marcato, con valori nettamente superiori a tutti gli altri paesi: dal 28,8% del 2000 al 66,8% del 2050.

È quindi imprescindibile introdurre riforme per proteggere il modello sociale, basate su due grandi direttrici. La prima grande attenzione deve essere posta nel realizzare interventi nel mercato del lavoro, nell'ambito di una strategia complessiva per combattere l'esclusione sociale, che è scritta nei testi europei e che è stata attuata nei Paesi scandinavi. Ciò implica realizzare politiche attive del lavoro per migliorare i livelli effettivi di tutela, nell'ambito di una strategia complessiva per sostenere la formazione, l'assistenza all'infanzia e agli anziani e

ammortizzatori sociali per combattere l'esclusione sociale. Quindi individuare e realizzare riforme in grado di facilitare sia il passaggio dall'assistenza sociale al lavoro (welfare-to-work) sia il sostegno sociale a chi già lavora (welfare-in-work).

La seconda priorità è quella di conciliare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici con maggiori opportunità di lavoro e partecipazione attiva degli anziani. Che esista un problema di equilibrio dei conti previdenziali a causa di un andamento demografico particolarmente favorevole al prolungamento delle speranze di vita è ormai un fatto chiaro e certo. Che in prospettiva, come detto precedentemente, l'innalzamento dell'età pensionabile possa essere una fra le più logiche vie d'uscita per evitare il collasso del sistema previdenziale è un'altro fatto. Proprio per questo le politiche per riformare il Welfare non possono non prescindere dalle precedenti riflessioni.

Probabilmente nessuno in Italia e in Europa ha la ricetta giusta per risolvere una questione di tale portata. Anche se l'Italia si è più o meno attrezzata per il lungo periodo, l'impatto sul breve delle riforme varate è di entità troppo limitata e ancora una volta scarica tutti gli oneri sulle generazioni future. Ma nonostante ciò il ridisegno del Welfare è necessario per permettere la riallocazione di risorse della spesa pubblica sulle altre voci della protezione sociale, destinate all'assistenza dei cittadini come i servizi domiciliari e le strutture residenziali.

È inoltre necessario effettuare investimenti per comunicare ai cittadini, in particolare ai lavoratori, la loro posizione pensionistica. Infatti più del 50% dei lavoratori dipendenti in Italia ignora quale percentuale del proprio salario vada ogni mese alle casse dell'Inps come contributo previdenziale. Un altro 15% sottostima abbondantemente (di almeno un quarto) l'entità di questo prelievo. Un lavoratore su due crede che i contributi versati all'Inps alimentino un suo fondo personale, cui potrà attingere all'atto del pensionamento. I giovani coinvolti dalle riforme Dini, Amato e Prodi sovrastimano le loro pensioni future e non di poco: pensano di avere diritto tra il 10 e il 20% cento in più del loro ultimo salario. Va dunque fatta informazione, inviando a tutti i contribuenti un rendiconto di quanto hanno versato e di quanto realisticamente potranno ottenere, proprio come avviene in Svezia, un paese che ha adottato un sistema pensionistico molto simile al nostro.

Il tema aperto è vastissimo e merita alcune riflessioni che verranno riprese successivamente negli articoli di questo numero dei Quaderni Europei.

Un'altra importante riflessione riguarda gli "anziani", il cui basso tasso di occupazione riflette ovviamente i privilegi concessi dal sistema pensionistico a una generazione di lavoratori, a scapito delle generazioni future. Donne e giovani, invece, sono stati per anni scientemente tenuti fuori dal mercato del lavoro per allentare le pressioni competitive che il loro ingresso sul mercato avrebbe potuto esercitare sui lavoratori in fasce di età matura. A ragion del vero, in Italia negli ultimi anni vi è stata una creazione di posti di lavoro per i giovani e le donne. Ma questa è stata spesso incanalata su binari separati, su contratti di lavoro e percorsi professionali con maggiore precarietà, diversi da quelli dei lavoratori in fasce di età matura. Ciò dimostra che aumentare il tasso di occupazione "non è neutrale" dal punto di vista redistributivo: occorre tagliare i privilegi di cui alcuni lavoratori hanno goduto, per consentire anche agli altri di lavorare. Se lo si fosse ammesso anche durante le recenti riforme del lavoro, forse avremmo fatto qualche passo in più nel tradurre i sogni occupazionali in realtà.

Bisogna comunque rimuovere le barriere che oggi impediscono alle persone "anziane" di continuare l'attività lavorativa come anche alle donne e ai giovani di entrare nel mercato del lavoro. Ma soprattutto un fatto è evidente: la scelta di lavorare deve essere una questione di scelta individuale. Aumentare il tasso di occupazione nelle fasce di età avanzate è un obiettivo importante non solo per ridurre la spesa pensionistica, ma anche per evitare che le riduzioni

delle prestazioni si traducano domani in un aumento di rischio di povertà tra gli anziani, in particolare tra chi ha avuto carriere discontinue o è rimasto a lungo in lavori poco protetti.

Benjamin Franklin affermò che nella vita niente è certo, eccetto la morte e le tasse. In realtà negli ultimi venti anni abbiamo capito che, seppure la morte resta un fatto inevitabile, la “lunghezza della vita” è una variabile sempre più incerta.

Le priorità della riforma del welfare in Italia sono chiare, perché il nostro sistema, come ci ricorda il rapporto Sapir, non è giusto né efficiente e, anche se importanti interventi sono già stati varati, è necessario recuperare i ritardi accumulati in questi ultimi anni. Resta la parte più difficile: far ripartire lo sviluppo, senza il quale non c'è prospettiva né per il lavoro né per il finanziamento del welfare.

Non bastano piccoli aggiustamenti, ma si richiede un cambio di rotta del paradigma economico verso la direzione che i Paesi più virtuosi, quelli scandinavi, hanno avviato anni fa.

Il terzo numero dei Quaderni Europei presenta una sequenza di rilevanti studi e analisi sulle questioni dello sviluppo demografico; in particolare propone spunti di riflessione sull'attività di ricerca, sui processi di invecchiamento e sulla psicologia dell'anziano, evidenziando le azioni concrete in grado di promuovere un cambio di mentalità rispetto al modo di affrontare il processo d'invecchiamento.

Verranno illustrati inoltre i dati relativi alle probabili variazioni in termini di costo dei trattamenti pensionistici, che cresceranno all'aumentare della sopravvivenza e alla distribuzione di tali costi in seno alla società, le implicazioni a livello dei progetti di servizio e della maggiore importanza assegnata al ruolo svolto dagli assicuratori.

In questo numero si pone l'accento su due questioni chiave: l'aumento della longevità e il crollo della fertilità che determinano ripercussioni sul welfare e sull'occupazione, attraverso l'analisi della realtà in Cina, negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei. Questo a ulteriore riprova del fatto che siamo di fronte a una problematica globale.

La seconda parte dei Quaderni presenta due ricerche; una sulle recenti esperienze olandesi sull'occupazione dei lavoratori anziani (i Paesi Bassi sono stati in grado di invertire la tendenza al pensionamento anticipato e a migliorare l'occupazione al termine della vita lavorativa), l'altra realizzata sulla questione dei lavoratori over-50 in Italia, fenomeno sociale in via di mutazione.

Infine l'articolo “Il ruolo delle assicurazioni private in una società di fronte all'allungamento del ciclo di vita” di Fausto Marchionni introduce una serie di analisi incentrate sulla situazione e le prospettive del Welfare in Italia. La risposta ai bisogni di Welfare deve avvenire nel rispetto dei reciproci ruoli del settore pubblico e privato. È senza dubbio errato sostenere che l'attore privato e in particolare l'impresa assicurativa dovrà sostituirsi allo Stato nel rispondere alla domanda sociale della collettività. L'ottica in cui si deve lavorare è quella dell'integrazione e della complementarità armonica tra l'azione pubblica e quella privata.

L'invecchiamento del Regno di Mezzo: aspetti demografici ed economici delle politiche pensionistiche in Cina¹

di Richard Jackson e Neil Howe*

1. Introduzione

In Cina si sta avviando una trasformazione demografica epocale. Oggi quella cinese è ancora una società giovane. Verso il 2005 gli anziani — che qui definiamo come adulti dai 60 anni in su — rappresentavano appena l'11% della popolazione. Tuttavia l'ONU prevede che entro il 2040 la loro quota passerà al 28%, un dato che supera le previsioni che riguardano gli Stati Uniti² (cfr. Figura 1). In termini assoluti, le dimensioni dell'imminente ondata demografica cinese sono impressionanti. Se le tendenze attuali non mutano, entro il 2040 ci saranno 397 milioni di cinesi anziani, cioè una popolazione maggiore di quelle di Francia, Germania, Italia, Giappone e Regno Unito messe insieme.

Il modo in cui la Cina affronterà questa trasformazione demografica avrà un impatto decisivo sulle sue aspirazioni di diventare un Paese sviluppato, ricco e stabile. Nel breve periodo, mentre la popolazione è ancora giovane e in aumento, la Cina deve affrettarsi a modernizzare l'economia e aumentare il tenore di vita. Nel lungo periodo, deve trovare il modo di prendersi cura di un numero enormemente maggiore di anziani non autosufficienti senza carichi eccessivi per i contribuenti e le famiglie.

Le società dei Paesi sviluppati di oggi sono diventate ricche prima di invecchiare: la Cina potrebbe essere la prima grande nazione a invecchiare prima di arricchirsi. Nonostante l'impressionante crescita degli ultimi venticinque anni, la Cina continua a essere un Paese a basso reddito. Benché aumentato di sei volte dall'inizio dell'era delle riforme, il reddito pro capite è ancora pari a un quinto di quello della Corea del Sud, e un nono di quello degli Stati Uniti, anche tenendo conto della differenza in termini di potere d'acquisto (cfr. Figura 2). Secondo la Banca mondiale, nel 2000 204 milioni di cinesi vivevano ancora nella povertà più assoluta, che significa un reddito inferiore a un dollaro al giorno.³ Anche se la crescita economica prosegue agli alti tassi attuali, la Cina dovrà far fronte ai costi di un'ondata di anziani paragonabile per dimensioni a quelle del mondo sviluppato, ma con solo una frazione della ricchezza di quest'ultimo.

La Cina si trova a un bivio simile a quello affrontato da molti altri Paesi in via di sviluppo. In tutta l'Asia orientale e l'America Latina il crollo della fertilità e l'aumento della longevità stanno conducendo alle stesse trasformazioni demografiche. Anche se gran parte di queste nazioni continua ad avere una popolazione relativamente giovane, nella maggioranza dei casi sono destinate a invecchiare enormemente nei decenni a venire. E pur rimanendo per lo più

* Centro per gli studi strategici e internazionali, Washington.

¹ Il presente articolo è tratto da uno studio pubblicato con lo stesso titolo dal Centro per gli studi strategici e internazionali e dalla Prudential Foundation nell'aprile 2004. È possibile ottenere copia dell'originale in formato PDF visitando il sito www.csis.org/gai.

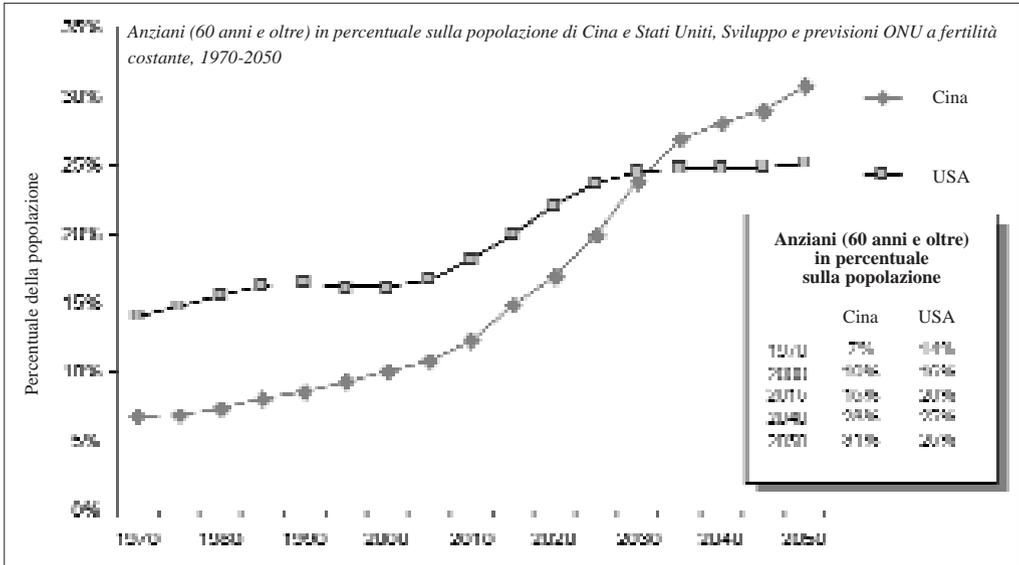
² L'ONU pubblica diversi scenari demografici. Se non altrimenti specificato, tutte le proiezioni citate nel presente articolo sono tratte dallo studio ONU 2002 sulla fertilità costante, pubblicato in *World Population Prospects: The 2002 Revision*, 2 volumi (UN, Population Division; 2003).

³ *World Development Indicators* (World Bank, 2003).

relativamente povere, stanno cercando di modernizzare le proprie economie, innalzare il tenore di vita e integrarsi nell'economia globale.

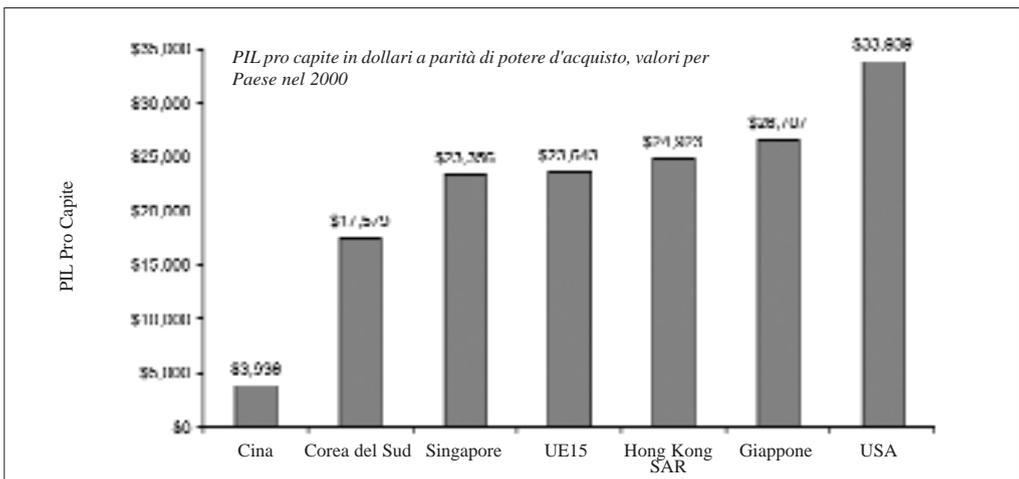
Tuttavia, non c'è probabilmente alcun altro luogo in cui la posta in gioco sia più alta che in Cina. Se non riesce a prepararsi all'invecchiamento della popolazione, nei prossimi decenni la Cina potrebbe trovarsi di fronte a una crisi economica e sociale di proporzioni immense. Se riesce nel suo intento, potrebbe invece diventare un attore dinamico del mondo sviluppato, con un ruolo di primo piano nell'economia e negli scambi a livello globale.

Figura 1: Entro una generazione, la popolazione cinese sarà più anziana di quella degli USA



Fonte: UNO 2003.

Figura 2: Nonostante il recente rapido sviluppo, la Cina resta un Paese a basso reddito



Fonte: World Bank (2003).

2. La trasformazione demografica cinese

La Cina può vantarsi di avere la civiltà più antica al mondo, ma per la maggior parte della sua storia è stata una società giovane dal punto di vista demografico. Solo a metà degli anni Sessanta, quanto Mao Tse Tung faceva appello alla gioventù del Paese per lanciare la Rivoluzione culturale, l'età mediana in Cina era 20 anni, il che significa che metà della popolazione era composta da bambini e adolescenti. Gli anziani rappresentavano appena il 7% della popolazione, un livello stabile da tempi immemorabili.

Tuttavia, negli ultimi decenni, ha preso corpo una trasformazione demografica di grande portata destinata a determinare nel prossimo futuro un drammatico invecchiamento della popolazione cinese. Tale trasformazione è il risultato dell'azione di due fattori fondamentali: il crollo della fertilità e l'aumento della longevità. Il primo sta facendo diminuire il numero relativo dei giovani, mentre il secondo fa crescere quello degli anziani.

Dai tempi delle Guardie Rosse, in Cina il tasso di fertilità è crollato. Nel 1970 era pari a 5,8, che rappresenta il numero di nati per ogni donna. Oggi la media è 1,8, ben inferiore a 2,1, cioè il saggio di riproduttività necessario a mantenere la popolazione stabile nel tempo (cfr. Figura 3). Contestualmente alla diminuzione della natalità, il miglioramento in termini di alimentazione, igiene e sanità ha condotto a un notevole aumento della speranza di vita che, dall'istituzione della Repubblica popolare, è passata da 41 a 70 anni, rendendo la Cina uno dei Paesi a basso reddito più longevi del mondo (cfr. Figura 4).

Il declino della natalità cinese è in parte una conseguenza inevitabile della modernizzazione, e in parte il risultato di politiche di controllo demografico messe scientemente in atto dal governo. Mentre nei decenni scorsi il tenore di vita è cresciuto, il tasso di fertilità è crollato in tutta l'Asia orientale — come d'altronde in tutto il mondo in via di sviluppo. Ma in Cina questa tendenza ha ricevuto un ulteriore impulso dalle severe politiche di controllo demografico adottate dal governo. All'inizio degli anni Settanta, la classe politica, preoccupata che il Paese non fosse in grado di mantenere l'enorme popolazione, ha iniziato a incoraggiare le coppie a limitarsi ad avere due figli. All'inizio degli anni Ottanta è stata annunciata la "politica del figlio unico", concretizzatasi in un sistema di permessi, obiettivi e sanzioni.

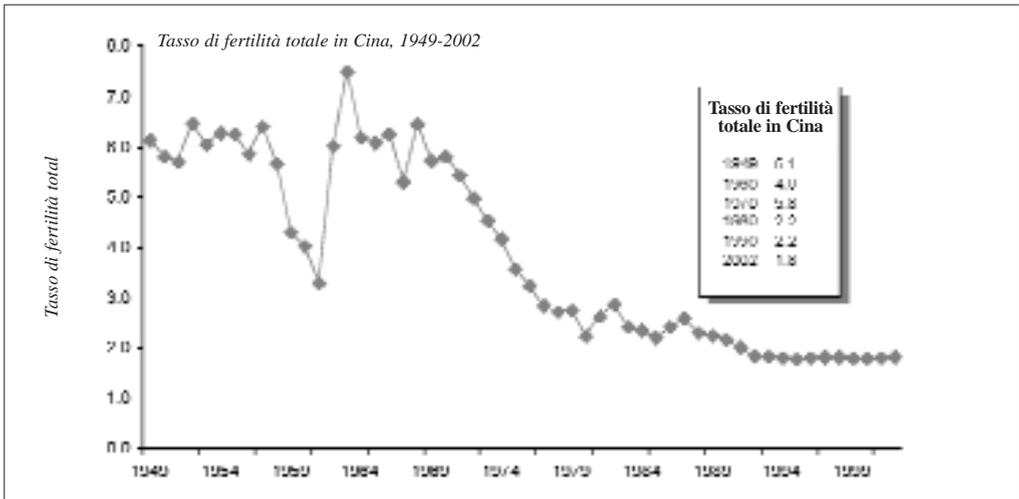
Nelle campagne, dove le autorità locali tradizionalmente permettono alle famiglie con una figlia femmina di cercare di avere un maschio, il tasso di fertilità rimane al di sopra dell'obiettivo ufficiale del figlio unico, sebbene anche qui la popolazione riesca appena a mantenersi stabile. In città, dove solo chi è ricco può permettersi di "comprare" il diritto al secondo figlio, pagando una onerosa penale che può ammontare a diverse volte il reddito annuo della famiglia, la fertilità è scesa a livelli nettamente più bassi: a Pechino e Shanghai, ora si aggira attorno all'1,0.

Alla trasformazione demografica cinese è stato aggiunto un ulteriore tassello dall'invecchiamento della generazione del baby boom postbellico. Nei Paesi sviluppati, e in particolare gli Stati Uniti, dopo la guerra c'è stato un aumento della natalità che oggi produce un momentaneo rallentamento dell'invecchiamento. Anche la Cina ha avuto il suo baby boom, ma questo era dovuto al rapido declino della mortalità infantile piuttosto che a un aumento della fertilità. Mentre l'indice di sopravvivenza infantile è iniziato a migliorare notevolmente negli anni Cinquanta, la natalità non è diminuita fino agli anni Settanta, facendo aumentare le dimensioni delle famiglie.

Con questo esercito di baby boomers oggi trentenni e quarantenni, la sfida demografica cinese è ancora di là da venire. L'età mediana è già notevolmente aumentata rispetto ai tempi delle Guardie Rosse, passando da 20 a 32 anni, ma in genere questo è il segnale di un aumento degli adulti in età lavorativa, piuttosto che degli anziani. In effetti, la percentuale di anziani sul totale della popolazione cinese ha subito un incremento solo modesto, e ora si trova all'11%, contro una media del 20% nei Paesi sviluppati.

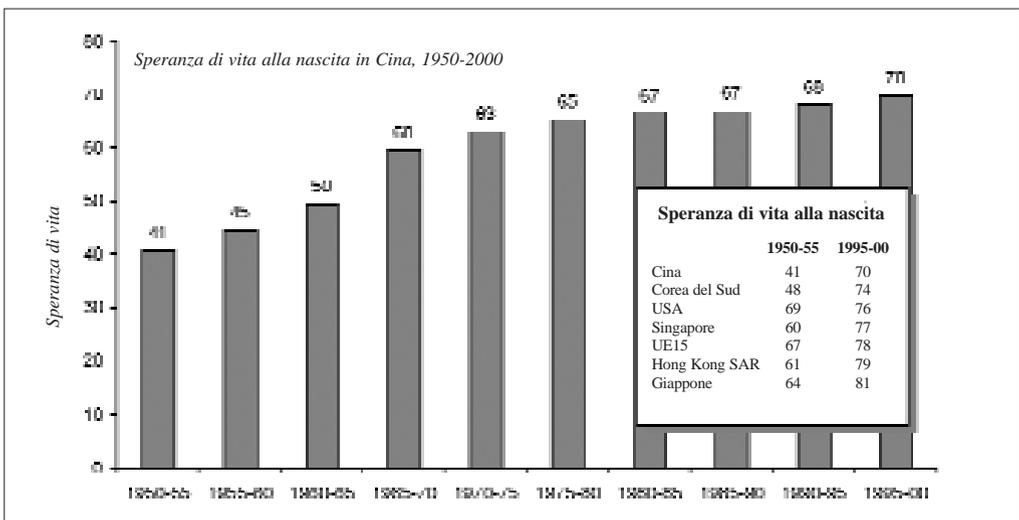
Al momento la sfida principale consiste nel trovare un'occupazione per la numerosa popolazione attiva cinese. Ogni anno gli adulti in età lavorativa aumentano di circa 10 milioni, mentre le aziende statali tagliano 5 milioni di posti di lavoro. Per impedire l'aumento della disoccupazione, la Cina deve creare 15 milioni di posti di lavoro all'anno, una cifra che non tiene conto degli emigranti che lasciano le campagne alla ricerca di un'occupazione migliore in città. La cosiddetta popolazione fluttuante oggi aumenta di almeno 5 milioni di individui ogni anno, e ci sono esperti che ritengono che l'ondata migratoria è destinata a montare con l'entrata della Cina nella WTO, esponendo gli agricoltori alla crescente concorrenza globale.

Figura 3: Che cosa nasconde l'ondata di anziani cinesi: un drammatico declino dei tassi di fertilità



Fonte: NPFPC (varie annate).

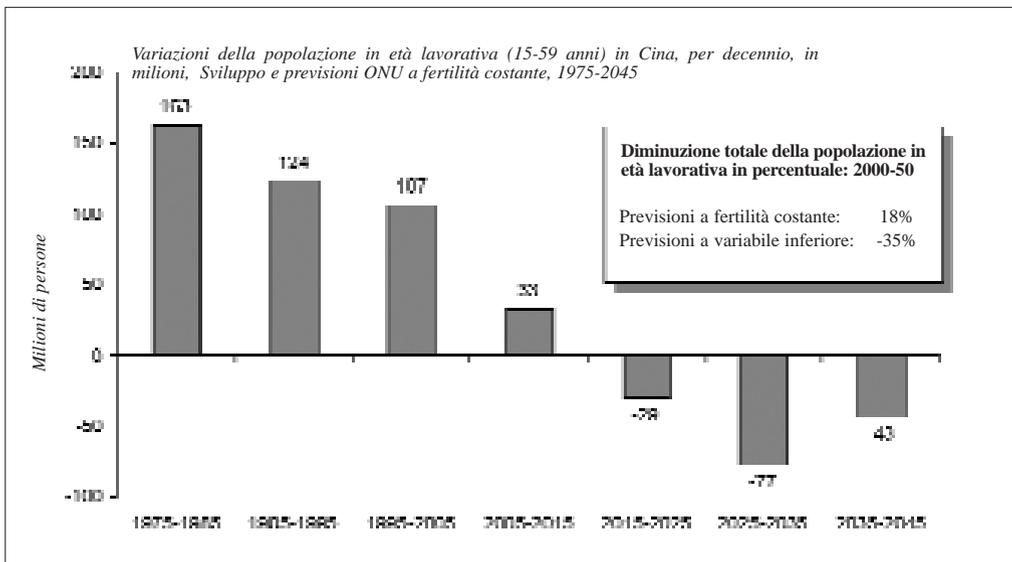
Figura 4: Che cosa nasconde l'ondata di anziani cinesi: un altrettanto drammatico aumento della speranza di vita



Fonte: ONU (2003).

Tuttavia, la locomotiva demografica che determina l'aumento della forza lavoro cinese sta già rallentando e tra poco ingranerà la retromarcia. Nei prossimi dieci anni la popolazione in età lavorativa subirà una brusca frenata nel momento in cui la generazione nata nel dopoguerra inizierà ad andare in pensione per essere sostituita dalla generazione dei figli unici nata dopo gli anni Settanta, che è relativamente poco numerosa. L'ONU prevede infatti che la popolazione in età lavorativa raggiungerà il suo picco attorno al 2015, per poi iniziare a declinare (cfr. Figura 5). Fermo restando l'attuale trend demografico, entro il 2040 gli adulti in età lavorativa diminuiranno del 10% rispetto ad oggi, entro il 2050 del 18%.

Figura 5: Presto in Cina la popolazione in età lavorativa inizierà a calare



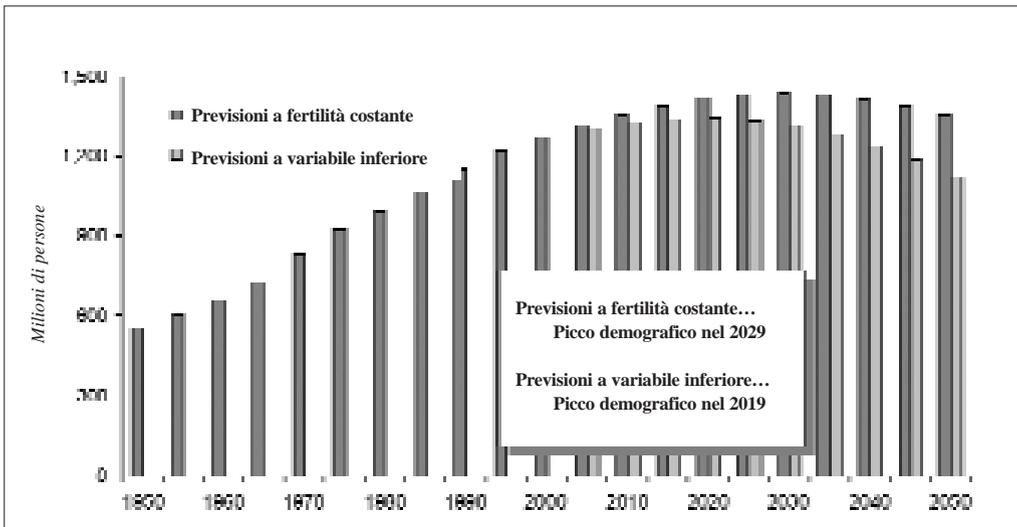
Fonte: ONU (2003).

Nel frattempo, l'ondata di anziani cinesi arriverà a tutta forza, passando dall'11% nel 2005 al 15% nel 2015, per poi schizzare al 24% nel 2030 e al 28% nel 2040. Nello stesso lasso di tempo, l'età mediana in Cina salirà da 32 a 44 anni, il che non la renderà il Paese più vecchio del mondo: l'età mediana in Germania è già di 42 anni ed entro il 2040 sarà arrivata a 50, mentre in Giappone è di 43 anni e toccherà i 54. Tuttavia, con un'età mediana di 44 anni la Cina diventerà un Paese più vecchio degli Stati Uniti.

Queste previsioni corrono il rischio di sottovalutare la portata dell'invecchiamento cinese. In realtà si discute animatamente intorno all'effettivo tasso di fertilità nella Cina di oggi. L'ONU lo stima a 1,8, e le proiezioni citate nel presente articolo danno per scontato che rimarrà invariato indefinitamente, mentre stando ai dati dell'ufficio censimenti cinese, il tasso di fertilità oggi ammonterebbe ad appena 1,3. Tutti i demografi concordano sul fatto che la cifra fornita dal censimento è troppo bassa perché i genitori, nel timore di contravvenire alle disposizioni sulla pianificazione familiare, denunciano meno nascite di quelle reali. Tuttavia non c'è accordo su quanto questo incida sui dati e quindi di quanto debba essere rivisto il valore finale. Se il tasso di fertilità cinese è attualmente inferiore rispetto alle stime ONU, o se lo sarà in futuro, l'ondata di anziani potrebbe essere più grave di quanto non lascino intendere le proiezioni citate nella relazione.

Quanto più grave? Può essere utile dare un'occhiata a una previsione alternativa sviluppata dall'ONU, che ipotizza un calo del tasso di fertilità in Cina a 1,35. Sebbene possa sembrare un'ipotesi molto pessimistica, il valore rispecchia il tasso di fertilità attuale a Singapore, ed è comunque superiore a quello della Corea del sud (1,2) e Hong Kong (1,0).⁴ Secondo le proiezioni a "variabile inferiore" dell'ONU, entro il 2040 la percentuale di anziani sulla popolazione cinese salirebbe al 32% (invece del 28%), sempre meno che in Giappone ma alla pari di Francia, Germania e molti altri Paesi del continente europeo. Inoltre il declino della popolazione cinese sarebbe molto più immediato: entro il 2050 andrebbe perduto il 35% dell'attuale popolazione in età lavorativa (invece del 18%). Il picco demografico cinese sarebbe toccato prima, nel 2019, per poi entrare in un declino molto più rapido (cfr. Figura 6).

Figura 6: Entro pochi decenni la popolazione totale in Cina raggiungerà il picco e inizierà a diminuire



Fonte: ONU (2003).

3. Crisi di un regime pensionistico

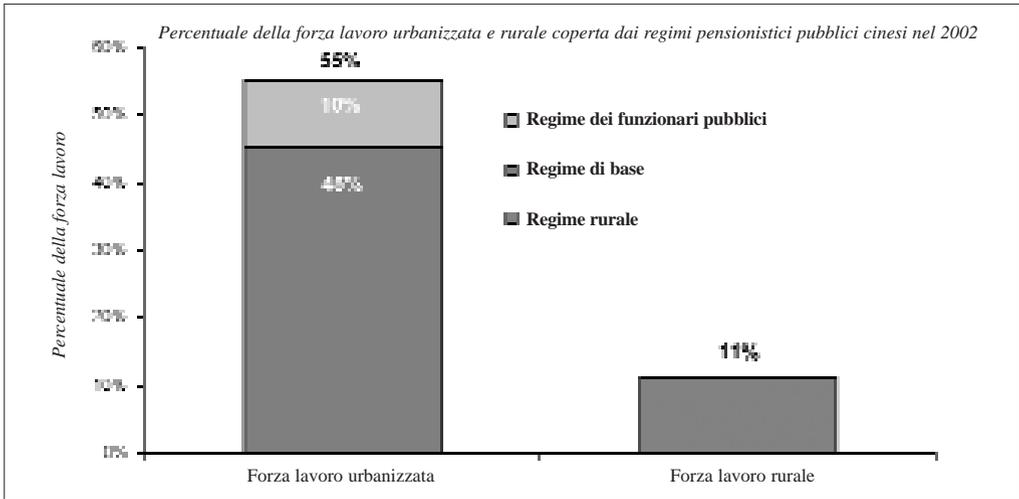
La Cina non è preparata a prendersi cura di una popolazione anziana che va rapidamente aumentando, mentre si sta assottigliando il tempo a disposizione per affrontare il problema. Il regime pensionistico in vigore copre solo una piccola parte della popolazione e sta incontrando difficoltà finanziarie a seguito della riduzione del settore pubblico, quello in cui si concentra la copertura assicurativa. Nei prossimi cinquant'anni, dieci milioni di Cinesi invecchieranno senza pensione né copertura sanitaria di alcun genere; tutto ciò che li separa da una vecchiaia in miseria è la famiglia, e questa potrebbe non essere più in grado di svolgere il suo tradizionale ruolo assistenziale.

La copertura pensionistica in Cina si limita per lo più ai lavoratori inurbati del settore pubblico dell'economia. Nel 2002, il "sistema delle pensioni di base" abbracciava il 45% della forza lavoro nelle città, per lo più dipendenti di imprese pubbliche o collettive. Anche se il governo ha iniziato ad allargare la copertura pensionistica al settore privato, la partecipazione

⁴ I dati si riferiscono al 2002. Cfr. "Demographic Fact Sheet," Research and Library Services Division, Hong Kong Legislative Council, consultabile all'indirizzo internet: www.legco.gov.hk.

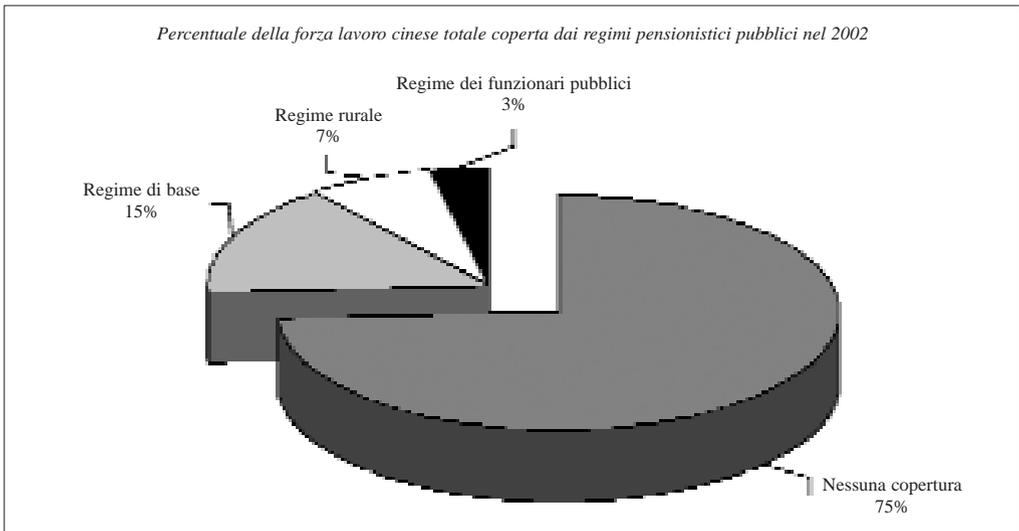
rimane minima. Esiste un sistema distinto e più generoso che riguarda i funzionari pubblici e un ulteriore 10% dei lavoratori inurbati. I lavoratori delle campagne, invece, sono esclusi dal sistema delle pensioni di base, anche se l'11% aderisce a un piccolo regime pensionistico volontario destinato alle zone rurali. Tutto considerato, solo il 25% del totale della forza lavoro cinese, sia in campagna che in città, dispone di una qualsiasi copertura pensionistica (cfr. Figure 7 e 8), e gli stessi gruppi di privilegiati usufruiscono dell'assicurazione sanitaria pubblica, anche se in questo caso il tasso di copertura globale risulta leggermente superiore a quello delle pensioni.

Figura 7: Anche nelle città, il regime pensionistico pubblico cinese non copre quasi metà della forza lavoro



Fonte: MOLSS (2003) e calcoli degli autori.

Figura 8: In totale, tre lavoratori cinesi su quattro non hanno la pensione

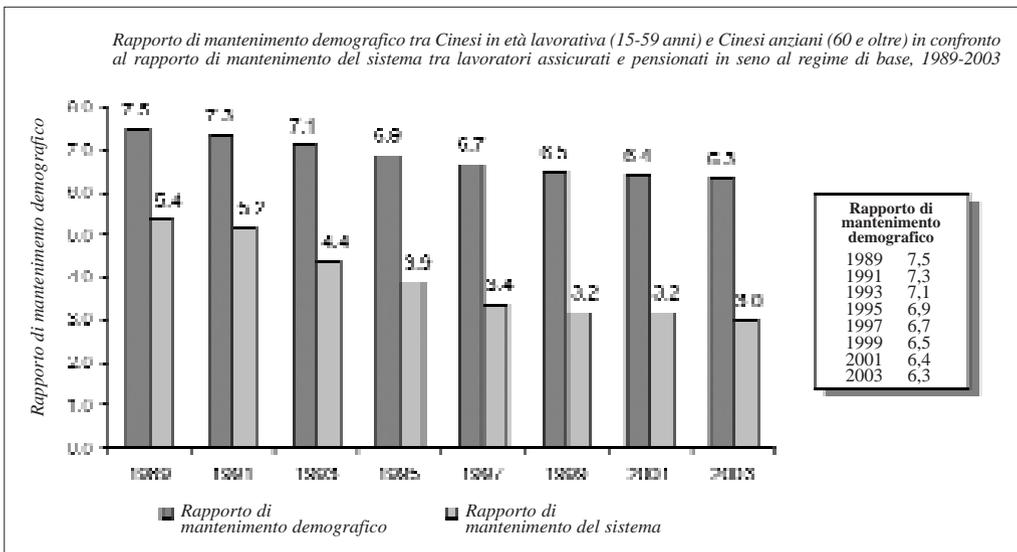


Fonte: MOLSS (2003) e calcoli degli autori.

Per quei lavoratori inurbati che sono abbastanza fortunati da ricevere una pensione in virtù del regime di base o di quello riservato ai funzionari pubblici, le prestazioni sono generose. Il tasso di sostituzione dei pensionati odierni ammonta in media all'80% dello stipendio per quanto riguarda il regime di base, e quasi al 90% per i funzionari pubblici. Oggi alcune imprese offrono il prepensionamento alle donne anche di soli 40 anni e a uomini di 50, uno sviluppo noto come "fenomeno 40-50". A 57 anni metà dei maschi che aderiscono al regime di base sono già pensionati, mentre per le donne l'età corrispondente è appena 50 anni.⁵

Lo smantellamento del settore statale sta minando la sostenibilità economica del regime pensionistico cinese ancor prima che si sentano gli effetti dell'ondata demografica. Il rapporto di mantenimento del sistema tra contribuenti lavoratori e beneficiari pensionati è crollato da 5,4 nel 1989 a 3,0 nel 2003, appena metà dell'attuale rapporto di mantenimento demografico tra il totale degli adulti in età lavorativa e gli anziani (cfr. Figura 9.) In alcune province a forte industrializzazione, il rapporto di mantenimento del sistema è ancora minore: nella provincia di Liaoning, nella vecchia zona delle industrie meccaniche, nel 2002 era pari a 2,4 a 1, a Shanghai, 1,8 a 1, un livello che il rapporto di mantenimento demografico non raggiungerà prima del 2050. Persino queste cifre possono non fornire un'immagine veritiera del peggioramento in atto, poiché considerano come contribuenti attivi milioni di lavoratori licenziati dalle imprese dello Stato.

Figura 9: Il regime pensionistico cinese invecchia più rapidamente del totale della popolazione



Fonte: ONU (2003) e MOLSS (2003 e 2004).

Il crollo del rapporto di mantenimento si traduce immediatamente in un aumento dei costi. Anche se il tasso di contribuzione varia notevolmente a seconda della provincia, nel caso del regime pensionistico di base in genere è pari al 24% della retribuzione, il doppio rispetto al sistema previdenziale degli Stati Uniti. Se si aggiungono i contributi obbligatori per l'assicurazione sanitaria, l'assicurazione disoccupazione e il fondo di previdenza per la casa, il

⁵ Takayama, N. (2002): "Pension Reform in the PRC: Incentives, Governance, and Policy Options", contributo presentato alla Conferenza per il V anniversario dell'Asian Development Bank Institute (Tokyo, 5-6 dicembre).

tasso di contribuzione alla previdenza sociale cinese si avvicina al 50% della retribuzione, un livello paragonabile ai sistemi previdenziali europei più generosi.⁶

Siccome i regimi pensionistici pubblici coprono solo una parte della forza lavoro, in rapporto all'economia nel suo complesso la spesa risulta modesta. Nel 2002 la Cina ha dedicato circa il 3,5% del PIL alle pensioni statali, sia quelle per i funzionari che quelle rurali. Circa lo 0,5% del PIL è stato destinato alle prestazioni sanitarie per i pensionati, così portando il costo totale dei servizi pubblici di anzianità al 4,0% del PIL. Anche se assorbono una frazione relativamente modesta dell'economia cinese, le prestazioni pensionistiche rappresentano comunque un fardello non di poco conto per dipendenti e datori di lavoro. L'entità dei tassi di contribuzione stimola l'evasione nell'ambito del sistema di base, e di conseguenza aumenta il deficit che il governo deve colmare.

Nel frattempo nelle campagne cinesi la maggioranza dei lavoratori, per la vecchiaia, continua a contare sull'aiuto della famiglia allargata. All'inizio degli anni Novanta il governo ha istituito un sistema di risparmio per le pensioni dei lavoratori rurali; si tratta però di un'iniziativa limitata, su base volontaria e finanziata quasi interamente dai beneficiari. Il tasso di copertura è basso (nel 2002 ha aderito appena l'11% della forza lavoro rurale) e i contributi ridotti. La maggioranza dei partecipanti versa il minimo di 2 yuan (25 centesimi di dollaro) al mese, cosicché il totale versato ammonta ad appena l'1% dei contributi totali al regime pensionistico di base dei lavoratori urbanizzati. Oltre al piano pensioni, esistono programmi assistenziali rurali rivolti agli anziani indigenti, tra cui il programma detto "dei tre né", per gli anziani che non hanno né parenti, né soldi, né la capacità fisica di lavorare. Si tratta però di programmi di dimensioni molto limitate, per cui oggi, nelle zone rurali meno del 10% degli anziani indigenti riceve un qualsiasi tipo di aiuto pubblico.

Anche se le pensioni sono sempre state rare nelle campagne cinesi, finora la maggior parte della popolazione ha potuto contare sulla copertura sanitaria di base. Nel corso degli anni Sessanta e Settanta, nove contadini su dieci avevano accesso a cure mediche sovvenzionate prestate in cliniche rurali dai famosi "medici a piedi nudi". Le cliniche, originariamente gestite dalle collettività rurali cinesi, furono tra le prime vittime delle riforme economiche: la maggior parte chiuse i battenti dopo l'abolizione delle aziende collettive, avvenuta negli anni Ottanta. Nel 1998, ultimo anno su cui si hanno informazioni, meno del 10% della popolazione rurale aveva accesso all'assistenza sanitaria finanziata dal governo.⁷

L'erosione della copertura sanitaria non si limita alle campagne: anche se nelle città la percentuale della forza lavoro che usufruisce dell'assicurazione sanitaria pubblica rimane stabile, le prestazioni offerte non riescono a tenere il passo con l'aumento dei costi per le cure. Nel 1990 le famiglie cinesi pagavano di tasca propria solo il 36% delle spese mediche; nel 2002 si era saliti al 58%: uno sviluppo assolutamente infausto per una Cina che invecchia.

4. Il "problema 4-2-1"

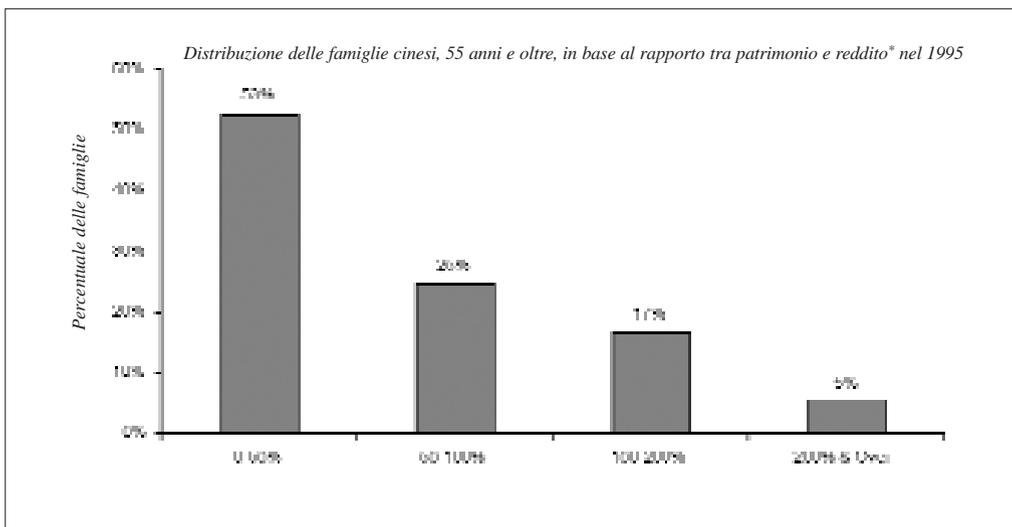
Per la maggioranza dei cinesi sprovvisti di prestazioni pensionistiche pubbliche i mezzi di sostentamento alternativi sono limitati. Nonostante il prodigioso tasso di risparmio cinese, stimato al 40% del PIL, pochi anziani potranno contare sul proprio patrimonio personale per risolvere il problema. I risparmi delle famiglie rappresentano solo una frazione del risparmio

⁶ *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges* (OCSE; 2002); e (in giapponese) *Le conseguenze della riforma della previdenza in Cina* (Masanobu Otsuka and Japan Center for Economic Research; 2002).

⁷ *Research on National Health Services — An Analysis Report of the Second National Health Services Survey in 1998* (Ministero della salute, RPC; 1999).

totale, e gran parte di essi sono investiti nell'acquisto della casa. Per quanto riguarda i risparmi finanziari, nonostante il crescente numero di famiglie che stipulano un'assicurazione sulla vita o investono sui giovani mercati azionari cinesi, la gran parte è depositata in conti bancari a scarso rendimento. Inoltre i patrimoni sono di gran lunga meno importanti dei redditi; secondo un'indagine condotta a metà degli anni Novanta, meno di un quarto delle famiglie inurbate comprendenti adulti di 55 anni o più dispone di beni finanziari superiori al proprio reddito annuo, e solo il 5,4% detiene un patrimonio finanziario più che doppio rispetto al reddito, sicuramente insufficiente a finanziare un pensionamento che in media durerà vent'anni (cfr. Figura 10).⁸

Figura 10: In Cina solo una parte degli anziani può contare sui risparmi individuali per finanziare gli anni della pensione



Fonte: Takayama (2002) - * Patrimonio finanziario in percentuale rispetto al reddito annuo.

La maggioranza degli anziani non sarà neppure in grado di contare su pensioni private a integrazione dei vitalizi pubblici. Sebbene esistano dei piani previdenziali sponsorizzati dai datori di lavoro, si tratta ancora di eccezioni. Alla fine degli anni Novanta il governo ha dato agli imprenditori la possibilità di istituire piani di risparmio integrativi destinati alle pensioni, denominati "vitalizi d'impresa", senza però prevedere alcun incentivo fiscale in questo senso, e in più limitando questa possibilità ai datori di lavoro che già contribuivano al sistema pubblico delle pensioni di base. Alla fine del 2000 solo 6 milioni di lavoratori erano coperti dai nuovi piani, cioè meno dell'1% della forza lavoro cinese.⁹

Continuare a lavorare è l'alternativa più ovvia alla pensione. Ciononostante, in Cina il tasso di partecipazione alla forza lavoro da parte degli anziani è in calo da decenni e oggi risulta inferiore ai livelli della maggior parte delle nazioni dell'est asiatico. Anche contando gli agricoltori attivi nell'azienda di famiglia, in Cina continua a lavorare solamente il 28% degli uomini che hanno compiuto i 65 anni, mentre nelle Filippine, in presenza di un reddito pro

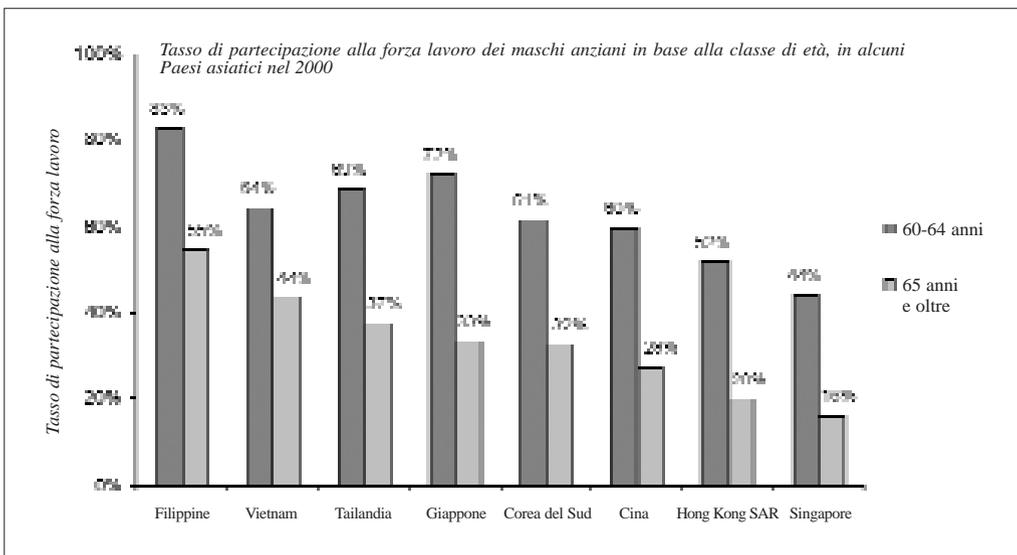
⁸ Takayama, N., op.cit.

⁹ Williamson, J.B. and Bingwen, Z. (2003): "The Applicability of the Notional Defined Contribution Model for China", *China and World Economy*, XI, 3 (June).

capite quasi identico, si sale al 55% (cfr. Figura 11). Anche se molti rappresentanti della generazione del baby boom cinese che sta invecchiando potrebbero voler lavorare più a lungo degli anziani di oggi, troveranno difficile competere contro chi è più giovane, più sano e più preparato. Durante la Rivoluzione culturale, molti giovani baby boomers hanno saltato completamente l'istruzione secondaria e universitaria, e da anziani potrebbero trovarsi a competere con gli adolescenti per compiti di bassa manovalanza.

La verità è che per gran parte degli anziani cinesi l'unica protezione da una vecchiaia in miseria è la famiglia. Nella società cinese l'etica dell'amore filiale spinge i figli a prendersi cura degli anziani genitori, e questo è ciò che avviene nella maggioranza dei casi. Stando ai dati dell'ultimo censimento del 2000, il 54% degli anziani di 65 anni o più vive con i figli (cfr. Figura 12). Nelle campagne la percentuale è leggermente più alta che in città, e notevolmente più alta nel caso degli individui più anziani rispetto ai meno anziani. Il 67% delle donne tra i 65 e i 79 anni vive con i figli, mentre sopra gli 80 anni questa percentuale sale a 80. Anche quando non vivono con loro, gli anziani dipendono dai figli economicamente, per lo meno nelle zone rurali. Secondo un'indagine riguardante le famiglie rurali, chi ha tra i 60 e i 64 anni riceve un terzo del proprio reddito dai figli, porzione che sale a tre quarti entro i 75 anni e nove decimi a 85.¹⁰

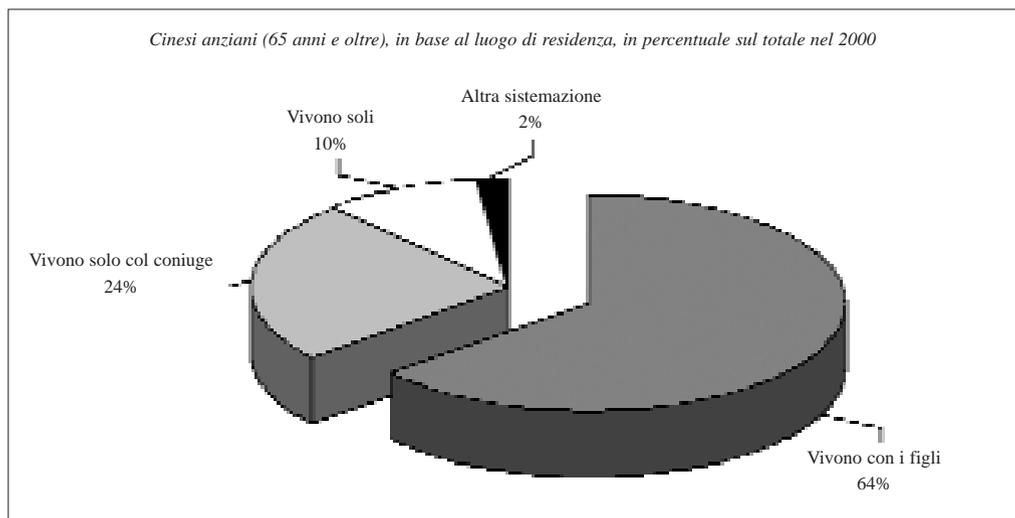
Figura 11: Rispetto ad altri Paesi asiatici, i cinesi anziani che lavorano sono relativamente pochi



Fonte: ILO (2004).

¹⁰ Qiao, X. (2001): "Aging Issues and Policy Choices in Rural China," contributo presentato alla XXIV Conferenza generale dell'Unione Internazionale per lo Studio dei Problemi della Popolazione (Salvador, Brasile; 20-24 agosto).

Figura 12: La maggioranza dei Cinesi anziani vive con i figli in famiglie allargate



Fonte: Zeng e Wang (2003).

Mentre la Cina si modernizza, la rete informale di assistenza agli anziani è sottoposta a tensioni. L'esodo dei giovani adulti che lasciano le campagne sta separando gli anziani dai figli, mentre in città, con l'affermarsi dell'individualismo di stampo occidentale, gli anziani vengono privati del loro tradizionale ruolo sociale. Le famiglie composte di più generazioni continuano a essere la norma ma sono già meno comuni di dieci anni fa. Nel 1996 il Congresso popolare cinese ha approvato una legge che obbliga i figli a mantenere i genitori anziani, un segnale eloquente sulla presumibile scomparsa dell'etica dell'amore filiale.

Nei prossimi decenni questo sistema di assistenza informale dovrà far fronte a una serie di sfide demografiche senza precedenti. Innanzitutto, i giovani continueranno ad abbandonare i villaggi di campagna alla ricerca di nuove opportunità nelle metropoli: il reddito pro capite in città è in media tre volte quello delle zone rurali, e le stime OCSE indicano che almeno 200 milioni di lavoratori rurali sono sotto occupati.¹¹ Nel 2001, il 37% della popolazione della Cina era inurbato e, secondo le proiezioni ONU, entro il 2030 si arriverà al 60%.¹² Poiché sono più i giovani degli anziani a dirigersi in città, la Cina rurale sta invecchiando più velocemente di quella urbana. Come i Great Plains americani o il Massif Central, in Francia, ampie porzioni delle campagne cinesi potrebbero un giorno essere punteggiate di città e Paesi popolati esclusivamente da vecchi.

Oltre alle migrazioni, un'altra sfida è data dalle famiglie sempre più piccole. Gli anziani di oggi, che hanno dato vita alle loro famiglie prima che in Cina venissero introdotte le severe politiche di controllo delle nascite, in genere possono distribuire l'onere del proprio mantenimento tra quattro o cinque figli, ma la diminuzione della fertilità potrebbe cambiare presto le cose. Secondo il demografo cinese Xiaochun Qiao, le donne che vivono in città e che nel prossimo quinquennio compiranno 65 anni in media hanno 3,0 figli, mentre quelle che vivono in campagna ne hanno 3,7. La media dei figli per persona anziana continuerà a diminuire man mano che le generazioni invecchiano. Entro il 2025 le sessantacinquenni

¹¹ OECD (2002): *China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges*.

¹² UNO (2002): *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, UN Population Division.

inurbate avranno appena 1,3 figli a testa, mentre in campagna la media sarà pari a 2,2¹³. I figli unici di oggi, i viziosi “piccoli imperatori”, un giorno potrebbero trovarsi a scoprire che il peso dell’amore filiale è veramente grande.

Infine, la Cina ha il problema della mancanza di bambine. In condizioni demografiche normali nascono circa 105 maschi ogni 100 femmine ma, secondo il censimento del 2000, oggi in Cina il rapporto alla nascita è di 118 maschi ogni 100 femmine. Lo squilibrio, il più accentuato tra tutte le società moderne, è una impreveduta conseguenza della politica del figlio unico perseguita in Cina. I dati riflettono in parte la tendenza a non denunciare la nascita di figlie femmine da parte di quelle famiglie che sperano ancora di avere un maschio, ma per lo più sono reali e sono il risultato di aborti selettivi e addirittura infanticidi in base al sesso. Benché illegali, gli aborti a seconda del sesso sono una pratica comune nelle campagne, non solo perché i genitori hanno bisogno di un maschio che li aiuti nei campi, ma perché è il maschio a essere tenuto a occuparsi dei genitori anziani. La disperazione dei genitori che non sono riusciti ad avere subito un maschio diventa evidente se si considera il rapporto tra i sessi in ordine di nascita: per i primogeniti i maschi battono le femmine 107 a 100, mentre per i secondogeniti la proporzione è 152 a 100.

In Cina la mancanza di bambine rappresenta un problema enorme per una società confuciana in cui praticamente tutti si aspettano di sposarsi e, cosa più grave, in cui le donne svolgono praticamente tutti i compiti di assistenza. Già oggi le zone più povere delle province di Shaanxi, Ningxia, e Guangxi sono disseminate di “villaggi di scapoli”, mentre per far fronte alla mancanza di spose ci si rivolge sempre più ai “mercati” stranieri della Corea del Nord e del Vietnam, e sono in aumento anche i rapimenti.

Alcuni osservatori sono preoccupati del fatto che la mancanza di spose possa fomentare lo strisciante risentimento popolare dovuto alla disoccupazione, allo sfaldarsi della rete di sicurezza sociale e alle crescenti disparità tra i redditi. Anche in passato ci sono stati casi in cui lo squilibrio tra i sessi ha dato il via al fermento sociale, in particolare a metà Ottocento, durante la rivolta Nien, quando bande di scapoli in eccesso si convertirono al brigantaggio e all’insurrezione. Ma ancor peggiore della mancanza di mogli di oggi è la mancanza di nuore che si prepara per il futuro: dopotutto le mogli di oggi sarebbero dovute diventare le infermiere di domani, perché se nella cultura cinese è il figlio maschio che ha la responsabilità di assistere i genitori, è poi la nuora che svolge i compiti pratici.

5. La lunga marcia verso la riforma delle pensioni

Per far fronte alla sfida dell’invecchiamento, la Cina dovrà apportare a comportamenti e aspettative modifiche tanto profonde quanto la stessa trasformazione demografica in atto. I leader di oggi sono cresciuti in un periodo caratterizzato dalla presenza di molti giovani e da forti preoccupazioni per un incremento demografico fuori controllo. Dalla fondazione della Repubblica Popolare nel 1949, la popolazione è cresciuta in maniera impressionante: 750 milioni di persone, un aumento che da solo rappresenta due volte e mezza l’intera popolazione degli Stati Uniti. Da giovani, pochi dei leader politici attuali si sarebbero potuti immaginare che un giorno avrebbero dovuto affrontare un futuro in cui la popolazione cinese non solo avrebbe iniziato a invecchiare, ma anche a diminuire.

Fortunatamente, la Cina sta iniziando ad affrontare la sfida dell’invecchiamento. A partire dalla fine degli anni Novanta, il Consiglio di Stato, il più alto organo esecutivo cinese, ha iniziato ad ampliare la copertura prevista dal sistema delle pensioni di base, includendo anche il settore privato nelle città. Allo stesso tempo ha dato inizio alla transizione dal vecchio

¹³ Qiao, X. op.cit.

sistema di ritenute alla fonte, che prevede la tassazione dei lavoratori per pagare i pensionati attuali, a un nuovo regime di prestazioni a scalare finanziato alla fonte e di fondi pensione individuali.

Tuttavia, secondo la maggior parte degli osservatori la riforma finirà per andare incontro a problemi seri. Le imprese private cercano di sottrarsi alla partecipazione al regime pensionistico, dato che la maggior parte dei loro contributi va a coprire il passivo a ripartizione delle imprese pubbliche. Nel 2002 oltre nove lavoratori del settore privato su dieci continuavano a non avere alcuna copertura pensionistica. Nel contempo, i fondi individuali, che sono amministrati dagli enti previdenziali di comuni e province, non raccolgono risparmi né vengono investiti. I contributi dei lavoratori vengono trattati semplicemente come gettito fiscale e impiegati per colmare il crescente deficit della parte a ripartizione del regime pensionistico.

Come può una Cina che si sviluppa rapidamente ma rimane un Paese povero assistere gli anziani di domani senza pesare eccessivamente sulle future generazioni di giovani? Come è possibile applicare e concretizzare le disposizioni delle riforme governative in materia di pensioni che finora sono rimaste lettera morta?

Alla base del sistema pensionistico ci deve essere un ombrello di protezione universale contro una vecchiaia in povertà. Come minimo, quest'ombrello dovrebbe coprire l'intera forza lavoro urbanizzata e i lavoratori rurali delle cosiddette imprese di cittadine e paesi. Nel tempo, si dovrebbe espandere fino a comprendere anche gli agricoltori. Per garantire un'ampia partecipazione, i tassi di contribuzione devono essere modesti, il che implica che il governo centrale deve assumersi la responsabilità di colmare il deficit pensionistico a ripartizione delle imprese di Stato. La lezione che si può trarre dalle recenti riforme governative è chiara: accollare al nuovo regime pensionistico i debiti del vecchio sistema porta a un'evasione di massa. I costi ereditati dalle imprese pubbliche sono un problema collettivo, e dovrebbero essere coperti dal gettito fiscale nazionale, non dai contributi provenienti dalla busta paga dei lavoratori. In effetti la Cina si è già mossa in questa direzione con la creazione, avvenuta nel 2000, del "Fondo previdenziale nazionale", un fondo pensione di emergenza interamente finanziato dalla privatizzazione delle proprietà statali.

Oltre a una solida protezione contro la povertà durante la vecchiaia, la Cina ha bisogno di un sistema obbligatorio e a capitalizzazione di pensioni integrative. Per fare in modo che il finanziamento avvenga in maniera corretta, ai lavoratori devono essere concessi diritti di proprietà sui fondi, e questi dovrebbero essere gestiti da fiduciarie indipendenti dal governo. Sgombriamo il campo da ogni dubbio: non si tratta di un invito a privatizzare il sistema delle pensioni pubbliche. Il patrimonio dei fondi a capitalizzazione sarebbe una proprietà individuale gestita in maniera indipendente, ma il sistema rimarrebbe un programma pubblico di assicurazione sociale, istituito e controllato dal governo.

Il governo dovrà risolvere questioni importanti, se vuole istituire un sistema gestibile. A livello locale sarà necessaria un'infrastruttura in grado di incanalare i contributi dei lavoratori e imprenditori verso i gestori dei fondi. A livello nazionale ci dovrà essere un organo centrale di supervisione che certifichi i gestori e definisca tutti gli aspetti che vanno dalle linee guida per gli investimenti alle norme per il recesso. Per ottenere la fiducia degli utenti, il governo deve garantire allo stesso tempo la sicurezza e la trasparenza del sistema, dovrà migliorare gli standard relativi a contabilità, informative, fiduciarie e finanziamenti. Negli Stati Uniti e in altri Paesi sviluppati esistono organismi di controllo come la Commissione di vigilanza sulla Borsa che hanno stabilito regole severe per salvaguardare gli interessi dei singoli investitori; la Cina ha appena iniziato a mettere in atto le necessarie garanzie.

Una riforma delle pensioni efficace comporterebbe vantaggi enormi per la società cinese. La protezione universale degli anziani significherebbe che questi non dovrebbero più temere

dipendenza e povertà, e potrebbe anche prevenire tumulti sociali in una Cina molto invecchiata. Nel contempo, un sistema a capitalizzazione di fondi individuali garantirebbe livelli di risparmio e investimento adeguati e assicurerebbe la crescita cinese mentre la popolazione invecchia. La scelta è semplice: la Cina intende mantenere la crescente popolazione anziana con le scarse retribuzioni dei lavoratori o con la nuova ricchezza creata da un sistema a capitalizzazione?

Un sistema simile comporterebbe anche altri vantaggi. Potrebbe incoraggiare i valori borghesi della parsimonia e della dedizione e trasformare i lavoratori in azionisti a lungo termine del sistema economico e politico. Potrebbe anche ampliare e rafforzare i mercati dei capitali cinesi e contribuire a velocizzare l'integrazione nell'economia globale. In molti dei Paesi sviluppati di oggi i fondi pensione hanno svolto un ruolo di primo piano in questo senso. Se in Cina crescono i fondi pensione, lo stesso avverrà per le dimensioni e la liquidità dei mercati dei capitali, mentre la gestione professionale delle risorse rafforzerà responsabilità e trasparenza portando a rendimenti a lungo termine maggiori. Le pensioni a capitalizzazione sono dunque il punto d'incontro tra lo sviluppo cinese e i problemi dovuti all'invecchiamento.

Come molte economie in via di sviluppo, la Cina oggi si trova ad affrontare le sfide della modernizzazione. Decine di milioni di persone si trasferiscono da villaggi agricoli tradizionali a centri manifatturieri in piena animazione. Aumentano la mobilità e il ricambio dei lavoratori, mentre cresce il divario tra ricchi e poveri; i servizi sociali funzionano a singhiozzo e le autorità civili si trovano sotto pressione. Tutte queste tensioni, sopportabili da una società giovane, lo sono di meno da una che invecchia. Immaginate un'ampia fetta della generazione del baby boom del dopoguerra, decine di milioni di persone che sono entrate a far parte della popolazione fluttuante a basso reddito e prive di radici, che entro il 2020 o 2030 si trasforma in un'ondata di anziani inurbati e indigenti, privi dell'aiuto della famiglia, delle pensioni e dell'assistenza sanitaria; oppure, nelle aree rurali all'ovest, immaginate intere città di anziani demograficamente emarginati.

Il modo in cui la Cina affronterà la sfida dell'invecchiamento sarà fondamentale per decidere la sua struttura economica e sociale nei prossimi cinquant'anni. Se non riuscirà a escogitare una politica pensionistica efficace, i costi dovuti al rapido sviluppo economico aumenteranno. Se ce la farà, aumenteranno i potenziali vantaggi. Il futuro non vedrà solamente pensioni più agevoli per gli anziani e meno preoccupazioni per le famiglie, ma anche in una formazione dei capitali rafforzata, un tenore di vita più alto e una maggiore fiducia nel governo da parte dell'opinione pubblica. Soprattutto sarà un futuro in cui il ruolo svolto dalla Cina in seno all'economia globale subirà una trasformazione fondamentale: da enorme riserva di manodopera non specializzata e economia dinamica, caratterizzata da grandi volumi in termini di risparmio, investimenti e valore aggiunto. Si tratta di uno scenario che riguarda tutto il mondo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ILO (2004): International Labor Organization, *LABORSTA Database*, consultabile all'indirizzo www.laborsta.ilo.org.

MOLSS — Ministry of Labor and Social Security and National Bureau of Statistics of China (2003): *China Labor Statistical Yearbook 2003*.

NPFPC — National Population and Family Planning Commission (varie annate): *Statistical Bulletin of Family Planning*, consultabile all'indirizzo www.sfpc.gov.cn.

Takayama, N. (2002): "Pension Reform in the PRC: Incentives, Governance, and Policy Options," intervento presentato all'ADB Institute's 5th Anniversary Conference (Tokyo, 5-6 dicembre).

UNO (2003): *World Population Prospects: The 2002 Revision*, 2 volumi, UN Population Division.

World Bank (2003): *World Development Indicators 2003*.

Zeng, Y. e Wang, Z. (2003): "Dynamics of Family and Elderly Living Arrangements in China: New Lessons Learned from the 2000 Census", *The China Review*, 3:2 (Autumn).

Assistenza a lungo termine: un argomento centrale alla conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento nel 2005

di Yung-Ping Chen*

1. Introduzione

L'edizione del 2005 della Conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento si terrà a Washington D.C. in dicembre, quinto di una serie di appuntamenti decennali iniziata nel 1961. Pur prevedendo di affrontare diverse questioni, ciascuna conferenza si è concentrata su un aspetto in particolare, per esempio la sanità nel 1961, la difesa del reddito nel 1971 e la sicurezza sociale nel 1981. Quale dovrebbe essere il fulcro dell'incontro del 2005? Anche se quest'anno la riforma della previdenza ha dominato il dibattito sulla politica interna, io propongo l'assistenza a lungo termine.

L'assistenza a lungo termine può essere definita come l'insieme dei servizi sanitari, sociali e personali prestati a favore di chi è affetto da invalidità cronica fisica e/o cognitiva, a domicilio, nella comunità di residenza o in collettività come le case di riposo o i centri di assistenza in cui si trova il paziente. Lo scopo finale è aiutare chi è affetto da malattie croniche, e spesso si trova nella fase terminale della propria esistenza, a mantenere il più alto livello possibile di indipendenza nell'affrontare le incombenze della vita quotidiana.

L'assistenza a lungo termine presenta tutta una serie di questioni da risolvere. Per esempio, che tipi di servizi servono e in che quantità? Da chi dovrebbero essere prestati e come? Chi dovrebbe farsi carico delle spese sostenute e in che modo? Anche se simili questioni correlate sono sempre importanti, il presente contributo si propone di discutere il finanziamento dell'assistenza a lungo termine e, pur facendo riferimento specificamente alla situazione negli Stati Uniti, alcune delle eventuali implicazioni potrebbero riguardare anche altri Paesi.

L'articolo si struttura come segue: la seconda sezione descrive la nuova realtà dell'invecchiamento e della morte e le ripercussioni in termini di bisogno di assistenza a lungo termine; nella terza sezione si riportano le raccomandazioni riguardanti il finanziamento dell'assistenza a lungo termine prodotte da un "mini incontro" preparatorio alla Conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento del 2005. Seguono poi la descrizione dell'attuale sistema di finanziamento dell'assistenza a lungo termine (quarta sezione) e l'esposizione riassuntiva di una proposta di un programma di sicurezza sociale/assistenza a lungo termine (SS/ALT) (quinta sezione). La sesta sezione contiene una breve discussione conclusiva del modello di finanziamento intragenerazionale che soggiace al programma di cui sopra. A fini illustrativi, l'articolo include un'appendice che consiste nella dichiarazione resa da una *task force* sulla riforma della sanità che ha operato sotto l'amministrazione del Presidente Clinton.

* Yung-Ping Chen è titolare della cattedra Frank J. Manning Eminent Scholar's Chair in Gerontology, University of Massachusetts Boston, MA 02125, U.S.A. Recentemente nominato delegato alla Conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento nel 2005, ha partecipato anche alle edizioni del 1971, 1981 e 1995 e alla Conferenza della Casa Bianca sulla sicurezza sociale del 1998. Membro fondatore della National Academy of Social Insurance, nel 1979 ha fatto parte dell'Advisory Council on Social Security. Può essere contattato ai seguenti indirizzi [bingchen_2000@yahoo.com] o [bing.chen@umb.edu].

2. La nuova realtà dell'invecchiamento e della morte

Durante il secolo scorso, l'aumento della longevità ha modificato la realtà dell'invecchiamento e della morte, rendendo l'assistenza a lungo termine una questione politica più urgente di quanto di norma non si pensi. Come è stato fatto notare da Lynn e Adamson (2003), nel Novecento erano poche le persone affette da disabilità permanente dovuta a una malattia cronica con esito fatale, e questo perché, in un periodo in cui la speranza di vita media arrivava appena a 47 anni, era probabile che la morte giungesse all'improvviso.

Nel 2000 la speranza di vita media arrivava a 75 anni circa; il numero di persone che giungevano alla vecchiaia è aumentato grazie al miglioramento della sanità pubblica e delle cure mediche. Ma a prescindere da quanta attenzione prestiamo alla difesa della nostra salute, tutti diventeremo malati, fragili o invalidi a causa di uno o più fattori che ci condurranno a disturbi cronici e infine alla morte (Lynn and Wilkinson, 2005). Di conseguenza, oggi molti anziani americani, ad esempio, negli ultimi anni di vita si confrontano con malattie o invalidità croniche (Lynn and Adamson, 2003), e devono essere assistiti nella loro esistenza quotidiana.

Che il finanziamento dell'assistenza a lungo termine sia diventato una questione politica di crescente importanza non è una novità. Quello che segue è solo l'ultimo di una serie di esempi, e lo riportiamo perché è collegato alla Conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento.

3. La mini conferenza sull'assistenza a lungo termine

Nell'aprile 2005, a Washington D.C. si è tenuto un incontro dal titolo "Stabilire una politica nazionale per l'assistenza a lungo termine". L'iniziativa era promossa dalle seguenti organizzazioni: AARP, American Council of Life Insurers, American Health Care Association and National Center for Assisted Living, America's Health Insurance Plans, National Alliance for Caregiving e National Association for Home Care & Hospice.

Inserito nell'ambito della Conferenza della Casa Bianca sull'invecchiamento, l'incontro aveva lo scopo di fornire alla commissione di indirizzo politico una consulenza specifica sull'assistenza a lungo termine da poter inserire nelle raccomandazioni finali destinate al Presidente e al Congresso.

Uno degli obiettivi principali della mini-conferenza consisteva nel formulare raccomandazioni in materia di finanziamento in modo da permettere agli Stati Uniti di fornire un'assistenza a lungo termine efficiente ed economicamente sostenibile. In proposito sono state fatte le seguenti tre proposte:

- *Raccomandazione: Copertura di tutti gli americani per mezzo di meccanismi pubblici e privati.*

Si raccomanda che il Congresso e l'Amministrazione si attivino per garantire a tutti l'assistenza a lungo termine tramite la partecipazione a programmi pubblici e privati di mutualizzazione dei rischi. In relazione al servizio pubblico, il Congresso deve stabilire un nuovo programma pubblico che fornisca a tutti gli americani i servizi di base per le malattie croniche.

In relazione al settore privato, il Congresso deve varare misure legislative volte a incoraggiare il contributo di singoli e famiglie ai servizi di assistenza a lungo termine, come incentivi fiscali per la stipulazione di assicurazioni e/o altri strumenti privati destinati al finanziamento dell'assistenza a lungo termine.

- *Raccomandazione: Impiego dei finanziamenti pubblici in maniera più efficiente e intelligente.*

Si raccomanda che il Congresso e l'Amministrazione migliorino l'uso che viene fatto dei

finanziamenti destinati ai programmi di assistenza sanitaria e a lungo termine, sfruttando le risorse attuali per ottenere la massima efficienza e adottando le buone prassi indicate in proposito dai progetti pilota e dalle iniziative private.

- *Raccomandazione: Lancio di una campagna nazionale per l'educazione all'assistenza a lungo termine.*

Si raccomanda che il Congresso e l'Amministrazione sviluppino e lancino una campagna nazionale di educazione all'assistenza a lungo termine che si concentri sui rischi, i costi e le necessità in termini di prefinanziamento.

La campagna deve fondarsi su uno o più testimonial credibili in grado di destare l'attenzione della nazione per gli aspetti legati all'assistenza a lungo termine.

Inoltre, si dovrebbe istituire una Commissione congressuale o presidenziale allo scopo di affrontare i bisogni della nazione in termini di assistenza a lungo termine e proporre iniziative per riformare il relativo sistema di finanziamento.

In conclusione la mini conferenza ha stabilito che secondo l'opinione generale non può fare tutto il governo ed è necessario un approccio pubblico/privato per sviluppare e adottare politiche atte a garantire l'accesso a un'assistenza a lungo termine di qualità e a servizi di sostegno in maniera equa ed economicamente sostenibile. Si è inoltre sottolineato il fatto che non tutti i cittadini si assumono come potrebbero la responsabilità della propria salute e delle proprie necessità in termini di assistenza a lungo termine.

4. Struttura attuale dei finanziamenti dell'assistenza a lungo termine

L'incertezza circa la necessità di servizi di assistenza a lungo termine è un rischio riconosciuto che può avere conseguenze notevoli — persino catastrofiche — per i singoli e le loro famiglie, ma oggi è una possibilità che riguarda solamente una percentuale ridotta e prevedibile della popolazione in un dato momento. La migliore protezione contro evenienze simili è fornita dai meccanismi assicurativi.

In pratica, sia il settore pubblico che quello privato ricorrono poco alle assicurazioni per finanziare l'assistenza a lungo termine. I servizi in questo campo si basano soprattutto sulle risorse individuali (patrimonio proprio) e sulla previdenza sociale (Medicaid), meno sull'assicurazione sociale e quelle private. Nel 2000 le spese coperte da risorse personali e da Medicaid (e altre fonti statali) hanno rappresentato quasi l'80% dei 98 milioni di dollari destinati in totale a chi aveva 65 anni e oltre, mentre l'assicurazione sociale (Medicare) e quelle private hanno svolto un ruolo di secondo piano (Tilly *et al.*, 2000).¹ Una situazione del genere è paragonabile a stare seduti su uno sgabello con due gambe: nel migliore dei casi è instabile, nel peggiore insostenibile, perché tende a depauperare molti individui e quindi a mettere duramente alla prova il bilancio di Medicaid a livello nazionale. Sono dunque necessari nuovi metodi per finanziare l'assistenza a lungo termine.

* Le risorse proprie — talvolta definite "auto-assicurazione" — non applicano il principio assicurativo del cumulo dei rischi. Per definizione, l'auto-assicurazione consiste nell'assumersi un rischio da soli invece che condividerlo con altri in seno a un gruppo esposto al medesimo rischio.

Medicaid è un programma congiunto federale e statale che fornisce assistenza medica agli indigenti. È amministrato dagli Stati e attinge esclusivamente alle entrate generali per distribuire finanziamenti federali corrispondenti a una parte del costo dei servizi medici.

Alcuni analisti considerano Medicaid un programma assicurativo statale, ma non si tratta di un'assicurazione perché non è caratterizzato dalla mutualizzazione dei rischi. Se si definisce un programma previdenziale come Medicaid un'assicurazione, in realtà si usa il termine in senso non specifico (qualcosa su cui fare affidamento) piuttosto che in senso attuariale, in relazione alla mutualizzazione dei rischi tra molte persone esposte allo stesso tipo di rischio.

Medicare è un programma assicurativo federale per chi ha compiuto i 65 anni e alcune categorie di disabili più giovani. Consta di due parti: la parte A contribuisce alle spese per il ricovero in ospedale o in case di cura specializzate, per l'assistenza a domicilio e per le residenze per anziani. La parte B contribuisce al pagamento delle visite mediche, dell'assistenza domiciliare, dei presidi medici e dei servizi di prevenzione. Medicare non copre né l'assistenza a lungo termine in case di cura o a domicilio, né i controlli medici di routine. La parte A viene finanziata principalmente dalle ritenute alla fonte versate dai dipendenti, dai datori di lavoro e dai lavoratori autonomi. La parte B viene coperta dal pagamento dei premi degli assicurati e da sovvenzioni provenienti dalle entrate generali.

5. Il modello di finanziamento dello “sgabello a tre gambe”

Tra chi discute come finanziare l’assistenza a lungo termine, alcuni preferiscono un programma di assicurazioni sociali, altri sostengono un approccio basato sulle assicurazioni private, altri ancora ritengono che ci sia bisogno di entrambi. Tuttavia, tutte queste proposte devono affrontare la questione del reperimento di risorse aggiuntive. Molti sono giunti alla conclusione che né il settore pubblico né quello privato dispongono dei mezzi finanziari necessari a far fronte all’aumento dei costi dell’assistenza a lungo termine, come dimostrano anche le raccomandazioni della mini conferenza ricordate sopra. In questo settore l’approccio più promettente sembra consistere in una combinazione di risparmi individuali, assicurazioni private e assicurazioni sociali, ma capire come passare dal metodo di finanziamento attuale a una soluzione migliore rimane una sfida per i ricercatori come per i responsabili a livello decisionale. I contenuti esposti in questo capitolo sono tratti da Chen (2005).

È mia opinione che sia possibile pervenire a un metodo di finanziamento migliore tramite:

1. un maggiore ricorso al principio assicurativo sia nel settore privato che nel pubblico, e
2. la combinazione di diverse fonti di finanziamento già disponibili in ciascun settore, al fine di generare le risorse necessarie a coprire sia le assicurazioni sociali sia quelle private. Di conseguenza, propongo un nuovo modello, che io chiamo “dello sgabello a tre gambe”², secondo il quale le assicurazioni sociali e private si faranno carico del grosso delle spese, ma verranno integrate dai patrimoni personali. Nel caso in cui queste tre fonti non riescano a soddisfare le esigenze di un dato gruppo di persone, sarà la previdenza sociale (Medicaid) a fornire una rete di sicurezza. La mia proposta prevede le medesime fonti di finanziamento adottate attualmente, ma sviluppate maggiormente e in maniera diversa.

5.1 Riunire le risorse con il principio del trade-off: un nuovo approccio

Dando per scontato che il nuovo modello venga accettato, dove si potrebbero trovare i fondi per un nuovo programma di assicurazione sociale e per la stipulazione delle assicurazioni private? Sembra che molti non possano o non vogliano destinare nuove risorse alle spese per l’assistenza a lungo termine. Almeno in parte potrebbe essere una conseguenza del fatto che, in generale, le persone tendono a segmentare e categorizzare le loro risorse totali (il patrimonio finanziario e non finanziario, come pure il reddito) in diversi capitoli di spesa come i prodotti alimentari, la casa, ecc., per cui a un certo punto queste risorse saranno disponibili solo per determinati scopi.

Di conseguenza, se si mettono insieme le risorse si potrebbe aumentare la capacità globale di far fronte alle varie spese. Per riunire o combinare le risorse è necessario creare dei collegamenti tra il settore pubblico e quello privato. Propongo dunque di applicare il principio del *trade-off*.

² L’idea dello sgabello a tre gambe, come modello e come principio, si struttura sulla falsariga delle modalità di erogazione delle pensioni e della fornitura di cure acute agli anziani. I vitalizi sono corrisposti attraverso la Previdenza Sociale per garantire una base sicura, mentre le pensioni professionali e i risparmi individuali integrano il reddito. Quando queste tre fonti non riescono a provvedere al mantenimento di qualcuno, si ricorre alla rete di sicurezza offerta dalla previdenza (Reddito aggiuntivo di garanzia). Analogamente, le cure agli anziani nella fase acuta della malattia vengono fornite da Medicare e integrate dai sussidi a scopo sanitario forniti dai datori di lavoro ai pensionati e dalle risorse individuali per quelle spese che possono non essere coperte dalle polizze aggiuntive di Medicare (Medigap). Quando queste tre fonti non sono in grado di far fronte ai bisogni individuali in termini di assistenza sanitaria, la previdenza sociale (Medicaid) interviene come rete di sicurezza. Il modello di finanziamento dello sgabello a tre gambe può essere considerato un approccio in grado di incoraggiare simultaneamente l’indipendenza economica (tramite le assicurazioni private e il patrimonio personale) e l’assistenza collettiva (sotto forma di assicurazione sociale). Nello stesso senso, per sviluppare il modello dello sgabello a tre gambe nel caso dell’assistenza a lungo termine si dovrebbe iniziare dall’istituzione di un programma di assicurazioni sociali per coprire le spese di base, che poi sarebbe integrato dalle assicurazioni private e dalle risorse individuali.

5.2 Un programma di sicurezza sociale/assistenza a lungo termine (SS/ALT)

Se si applica il principio compromesso al settore pubblico, sarebbe possibile finanziare un programma di assicurazioni sociali in grado di garantire la copertura di base dell'assistenza a lungo termine stornando a tale scopo una percentuale ridotta (per es. il 5%) delle prestazioni pensionistiche previdenziali. Definisco "programma di sicurezza sociale/assistenza a lungo termine (SS/ALT)" questo sistema, che coprirebbe i soggetti a basso reddito che beneficiano della previdenza, pur esentandoli dal meccanismo compromesso. Secondo i miei calcoli, un simile programma potrebbe coprire un anno di ricovero in casa di cura o due anni di assistenza domiciliare. Un ulteriore aspetto è che sarebbe introdotto gradualmente in un periodo di 5 anni.³

La partecipazione potrebbe essere obbligatoria ma prevedere la possibilità di chiamarsi fuori. In altre parole, al momento del pensionamento si sarebbe automaticamente inclusi nel programma SS/ALT, ma si potrebbe comunque uscirne entro un certo periodo. Una volta usciti, non si potrebbe rientrare, o forse si potrebbe concedere un'unica possibilità di rientro, per esempio a 62 o 65 anni.

5.3 Le assicurazioni private per l'assistenza a lungo termine

Il principio del *trade-off* può trovare applicazione anche nel settore privato.⁴ Esistono diverse ragioni che spiegano la generale resistenza alla sottoscrizione di polizze private per l'assistenza a lungo termine. Dal punto di vista della domanda, una delle principali può essere individuata nel fatto che non si ricava alcun vantaggio se non si ha bisogno di determinati servizi, determinando la cosiddetta sindrome del "se non lo usi è sprecato". Un altro motivo è dato dal costo elevato di queste polizze per gli anziani.

Dal punto di vista dell'offerta, le compagnie di assicurazione si preoccupano dei rischi morali (un aumento della fruizione dei servizi indotto dalle assicurazioni) e dell'antiselezione (sottoscrive la polizza chi ha ragione di ritenere di aver bisogno di assistenza a lungo termine).

Per ridurre significativamente queste riserve, è possibile ricorrere al principio del compromesso per incoraggiare l'acquisto di assicurazione per l'assistenza a lungo termine, collegandole alle polizze vita o ai vitalizi.⁵

5.4 Un politica composita: esempi del principio del trade-off

Il mercato offre già la combinazione di prestazioni assistenziali a lungo termine e strumenti di assicurazione del reddito quali le assicurazioni sulla vita o i vitalizi. Per esempio, grazie a una clausola sull'assistenza a lungo termine, la polizza sulla vita può anticipare il premio finale per coprire le spese assistenziali. Se l'assicurato non ha bisogno di tale assistenza, i fondi relativi alla polizza assicurativa (per es. assicurazioni vita mista o variabile) continuano a crescere. In altre parole, la mancata fruizione dei servizi assistenziali andrà a vantaggio dei beneficiari della polizza, cioè il titolare della polizza essenzialmente rinuncia a tutta o a una

³ Il funzionamento generale del programma è descritto in Chen, Y.-P. (1993): "A 'Three-Legged Stool': A New Way to Fund Long-Term Care?", *Care in the Long Term: In Search of Community and Security*. National Academy Press, Washington, D.C., pp.54-70.

⁴ Per una discussione più approfondita, cfr. Chen, Y.-P. (2001): "Funding Long-Term Care in the United States: The Role of Private Insurance", *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 26(4), pp. 656-666.

⁵ Si potrebbe inoltre facilitare la stipulazione di assicurazioni per l'assistenza a lungo termine collegandole alle pensioni professionali corrisposte dai datori di lavoro, come il programma pensionistico degli insegnanti e i piani pensione dei dipendenti pubblici a livello federale, statale e locale. Alternativamente è possibile fare riferimento ai fondi pensione individuali, ai programmi Keogh, o altri strumenti di risparmio da lavoro, come i piani 401(k); o anche ai piani di conversione delle ipoteche sulla casa (per es. ipoteche di reversibilità).

parte dell'indennità prevista in caso di morte in cambio dell'assistenza a lungo termine.

Inoltre, se si inserisce una clausola apposita nelle polizze vita, si potrebbe anche ridurre o addirittura eliminare il problema del rischio morale: inevitabilmente si cercherebbe di non sfruttare eccessivamente i servizi assistenziali a lungo termine perché, così facendo, si ridurrebbe l'utile finale proveniente dall'assicurazione. Si potrebbe eliminare anche il problema dell'antiselezione, perché questo tipo di offerta risulterebbe interessante per i soggetti sani come per quelli meno sani. Infine si potrebbe in parte risolvere anche la questione dei costi, perché si potrebbero sottoscrivere assicurazioni per l'assistenza a lungo termine anche in giovane età.

6. Annotazioni conclusive: perché un modello di finanziamento intragenerazionale?

Il programma SS/ALT si fonda su ciò che può essere definito un modello di finanziamento intragenerazionale. Ma perché è così necessario?

La diminuzione del tasso di fertilità e l'aumento della longevità hanno determinato il timore che prima o poi il costo delle pensioni e delle cure sanitarie destinate agli anziani possa superare la volontà e la capacità contributiva degli occupati. Il problema viene affrontato dall'approccio intragenerazionale al finanziamento delle pensioni e della sanità esemplificato dalle assicurazioni sanitarie tradizionali.

Non si può andare oltre nella promozione della responsabilità e del risparmio individuali: se si sottovaluta la propria speranza di vita è pur sempre ipotizzabile la possibilità di dare fondo alle risorse, o può accadere che i risparmi destinati alla vecchiaia siano insufficienti a causa degli imprevisti legati a disoccupazione, malattie o invalidità nel corso dell'età lavorativa, o delle spese dovute a malattia o invalidità dei familiari.

Un'idea promettente è rappresentata dal finanziamento intragenerazionale (in seno alla classe d'età più avanzata) della ripartizione del rischio a integrazione del tradizionale approccio intergenerazionale. Questo sistema distribuirebbe i rischi della generazione più anziana trasferendoli da (a) chi vive più a lungo a chi vive di meno e (b) chi è più sano (o meno dipendente) a chi lo è meno (o è più dipendente). Il programma SS/ALT rappresenta dunque un tipo di assicurazione sociale che facilita la mutualizzazione dei rischi.

Si potrebbe obiettare che in questa ipotesi la mutualizzazione dei rischi, che comprende tutti quelli che attualmente sono beneficiari della previdenza sociale, non sia sufficientemente vasta. Tuttavia, nel momento in cui nei prossimi decenni la fascia anziana della popolazione crescerà, lo stesso accadrà anche alla mutualizzazione dei rischi da questa determinata, così migliorando la ripartizione. A parte ciò, dato che nei decenni precedenti in genere gli anziani avranno migliorato la propria situazione in termini di reddito e patrimonio, ivi comprese le proprietà immobiliari, saranno maggiormente in grado di pagare parte del sostegno di cui avranno bisogno nella terza età. Inoltre, si può ipotizzare un miglioramento della disponibilità finanziaria almeno di quegli anziani che godono di una salute migliore e continuano a lavorare, a tempo pieno o parziale. Infine, la condizione del rischio intragenerazionale può essere una risposta parziale alle preoccupazioni circa eventuali conflitti intergenerazionali, dato che l'assistenza agli anziani ricadrà soprattutto sulle loro spalle, riducendo il fardello destinato ai giovani.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Chen, Y.-P. (1993): "A 'Three-Legged Stool': A New Way to Fund Long-Term Care?", *Care in the Long Term: In Search of Community and Security*. National Academy Press, Washington, D.C., pp. 54-70.

- Chen, Y.-P. (2001): "Funding Long-Term Care in the United States: The Role of Private Insurance", *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 26(4), pp. 656-666.
- Chen, Y.-P. (2005): Statement on "How to Create a Social Insurance Program for Basic Long-Term Care Coverage," Hearing on the Retirement Policy Challenges and Opportunities of our Aging Society, Ways and Means Committee, May 19, U.S. House of Representatives, Washington D.C.
- Lynn, J. and Adamson, D.M. (2003): *Living Well at the End of Life*. RAND Health, Santa Monica, CA.
- Lynn, J. and Wilkinson, A. (2005): Care Coordination across the Continuum. A White House Conference on Aging Policy Solutions Forum. Coalition for the Continuum of Care, July 19, White House Conference on Aging, Washington D.C.
- Mini-Conference on Long-Term Care (2005): Establishing a Comprehensive National Long-Term Care Policy. A White House Conference on Aging Mini-Conference. April 19-20, Washington D.C.
- Tilly, J. Goldenson, S. Kasten, J. O'Shaughnessy, C. Kelly, R. and Sidor, G. (2000): *Long-Term Care Chart Book: Persons Served, Payors, and Spending*, 5 May, Congressional Research Service, Washington D.C.
-

APPENDICE

Dichiarazione sull'assistenza a lungo termine da parte della Task Force sulla Riforma della Sanità, 3 maggio 1993

"Estendere i servizi assistenziali a lungo termine ai disabili americani." Presidente Bill Clinton

L'assistenza a lungo termine consiste in servizi destinati a chi non è pienamente autosufficiente perché affetto da handicap fisici o mentali. In genere i servizi offerti sono di natura genericamente assistenziale (per es. lavarsi, cucinare e fare la spesa) più che medica. Almeno due terzi di coloro i quali hanno bisogno di questo tipo di aiuto lo riceve in casa dalla famiglia e dagli amici, mentre il terzo rimanente paga servizi professionali a domicilio o in case di cura.

L'odierna offerta assicurativa pubblica o privata in questo settore è ridotta. Anche se Medicaid copre alcuni servizi medici o correlati, i beneficiari devono aver esaurito la maggior parte del proprio patrimonio prima di potervi accedere. Tuttavia il Congresso sta considerando una qualche forma di finanziamento pubblico dell'assistenza a lungo termine che ponga rimedio a questa situazione.

Fabbisogno attuale e futuro di servizi assistenziali a lungo termine

Oggi 7 milioni di persone di 65 anni e oltre hanno bisogno di una qualche forma di assistenza a lungo termine. In futuro, quando gli anziani rappresenteranno una percentuale più ampia del totale della popolazione, l'incremento degli ultraottantenni potrebbe rafforzare

notevolmente la domanda in questo settore (secondo i dati dell'HCFA, l'Ufficio responsabile per il finanziamento della sanità, dal 22,870 al 28% tra il 1980 e il 2040).

I più anziani rappresenteranno la stragrande maggioranza degli individui bisognosi di tali servizi, dato che è più probabile che svilupperanno limitazioni funzionali debilitanti a lungo termine. Inoltre, dal punto di vista finanziario questo gruppo è il meno preparato ad affrontare le spese dell'assistenza, poiché in questi casi il valore reale delle pensioni private (che in gran parte non sono rivalutate in base all'inflazione) risulta inferiore. Ne consegue che i più anziani si trovano ad affrontare un aumento delle spese di sussistenza straordinarie, che devono sostenere attingendo a patrimoni reali in diminuzione.

Situazione finanziaria degli anziani

Un anno in casa di cura attualmente costa oltre 30.000 dollari, e in media solo poche persone non assicurate possono ricevere questo tipo di assistenza formale per periodi prolungati. Molti danno fondo alle proprie risorse anche a seguito di brevi ricoveri e si rivolgono a Medicaid, la fonte principale di finanziamento per l'assistenza a domicilio. Alla luce dell'aumento della popolazione anziana, è essenziale che i responsabili a livello decisionale siano pronti ad affrontare il problema del finanziamento delle spese di sussistenza straordinarie a lungo termine e inizino a sviluppare uno strumento che copra tali costi senza gravare ulteriormente sul debito della nazione.

In genere la situazione finanziaria degli anziani è migliorata notevolmente negli ultimi decenni, per cui il loro reddito è più o meno equivalente di quello delle generazioni più giovani. Inoltre i "giovani anziani" (65-70 anni) esibiscono di redditi al netto delle tasse più alti, un tasso di povertà inferiore e un patrimonio netto maggiore rispetto alla media sia dei più anziani che dei non-anziani. Si prevede che la tendenza sia destinata a continuare dato che, in termini reali, le pensioni private e le prestazioni previdenziali dovrebbero crescere per riflettere i maggiori stipendi percepiti dai lavoratori di oggi rispetto a quelli della generazione scorsa. Ne consegue che una politica realistica volta a finanziare l'assistenza a lungo termine deve attingere alla ricchezza dei "giovani anziani" per garantire le spese di sussistenza straordinarie nel momento in cui sarà più probabile che ne abbiano bisogno, cioè quando saranno più vecchi e meno ricchi.

Iniziative possibili

In alternativa a leggi costose, avanziamo una proposta che non incida sul bilancio e sovvenzioni le spese di sussistenza straordinarie procedendo a un "riorientamento" delle risorse delle assicurazioni sociali. Poiché in genere l'assistenza a lungo termine, più che in cure mediche, per gli anziani affetti da disabilità si concretizza in servizi alla persona, si potrebbero ottenere fondi riallocando le voci di spesa attuali delle assicurazioni sociali. In poche parole, si potrebbe destinare parte delle prestazioni previdenziali a un'assicurazione che preveda spese fisse limitate e copra le spese di sussistenza straordinarie.

Essenzialmente questo progetto riproduce una proposta dell'Ufficio gestione del personale statunitense (OPM), che prevede l'aggiunta di una nuova opportunità in seno al Programma di polizze vita dei dipendenti federali (FEGLI). La proposta avrebbe permesso ai dipendenti federali di convertire parte dell'assicurazione di base sulla vita in assicurazione per l'assistenza a lungo termine. Si tratterebbe di un investimento oculato poiché andrebbe a favore degli assicurati quando questi ultimi invecchiano e si ritrovano meno ricchi di quando sono andati in pensione. Inoltre la nuova destinazione delle prestazioni previdenziali ridurrebbe i costi futuri di Medicaid a livello statale e federale, dato che gli anziani non sarebbero costretti a destinare tutto il proprio patrimonio alle spese di sussistenza straordinaria e a rivolgersi a Medicaid.

Copertura opzionale

Nello specifico, investendo una piccola quota dei vitalizi dei neopensionati, la nostra proposta istituisce un fondo previdenziale per le spese straordinarie di sussistenza a lungo termine denominato SECURE. Scambiando una prestazione previdenziale con un'altra, si distribuiscono i costi tra i beneficiari, i quali avrebbero la possibilità di contribuire per l'11,5% della pensione mensile e quindi avere diritto al fondo SECURE. A titolo esemplificativo, i contributi a SECURE da parte dei neopensionati si configurerebbero come segue:

	Importo mensile della pensione (in dollari)	Contributo dell'11,5% a SECURE (in dollari)
Un pensionato che:		
percepisce una pensione media	653	75
percepisce la pensione massima	1128	130
Pensionato e coniuge che:		
percepiscono una pensione media	1106	127

La proposta prevede cinque anni di attesa prima di iniziare a erogare i sussidi, in modo da permettere al fondo SECURE di raggiungere dimensioni tali da poter garantire la copertura delle spese straordinarie di sussistenza per il futuro. La maggioranza dei nuovi beneficiari non avrebbe immediatamente bisogno dell'assicurazione, dato che le loro condizioni fisiche non dovrebbero peggiorare tanto da richiedere assistenza a lungo termine fino al momento in cui non siano già trascorsi alcuni anni dal pensionamento.

In questo ambito, i progetti presentati al Congresso prevedevano una spesa stimata tra i 5 e i 15 miliardi di dollari annui. La nostra proposta prevede che il 30% di chi ha diritto alle prestazioni previdenziali di base (circa 90 miliardi di dollari nel 1995, il primo anno in cui SECURE diventerebbe operativo) sceglieranno SECURE in cambio dell'11,5% della loro pensione mensile, generando una riserva pari a circa 57 miliardi di dollari nel primo quinquennio (1995-1999).

Prevediamo che gli esborsi si ridurranno all'11,0% delle prestazioni cumulate, raggiungendo i 13 miliardi di dollari circa nel 2000, il primo anno in cui verrebbero erogati i sussidi. La pausa quinquennale tra l'inizio dei versamenti e l'effettiva copertura delle spese di sussistenza straordinarie, oltre a ridurre i fenomeni di antiselezione, garantirà la stabilità finanziaria di SECURE, costituendo un fondo per le sopravvenienze.

Programma di risarcimento

SECURE è un programma di risarcimento volto a compensare chi ne ha diritto delle proprie limitazioni funzionali (in qualche modo in maniera simile al Dipartimento degli affari dei veterani — DVA). I beneficiari non devono essere ospiti di istituti e possono essere seguiti a casa dalle famiglie, da volontari, dai servizi sociali o da operatori privati. I rimborsi sarebbero stabiliti in base a una tabella aggiornata annualmente e applicata a livello nazionale, che metta in relazione la limitazione funzionale del singolo e le spese di sussistenza straordinarie in cui incorre chi soffre di disturbi analoghi.

SECURE valuterebbe i potenziali beneficiari tramite un'apposita commissione in ottemperanza a standard nazionali, tenendo conto del fatto che alcune limitazioni funzionali di regola dipendono dall'età e non sono rimborsabili: sarebbero coperte solamente le spese straordinarie dovute a disabilità impreviste. Se desidera una rivalutazione anticipata rispetto al calendario prestabilito, il richiedente dovrà rifondere alla commissione il 50% delle spese di revisione.

SECURE rimborserebbe solo i beneficiari, ma non istituzioni o terzi. Gli assicurati possono

scegliere chi si prende cura di loro: parenti, vicini di casa, comunità o case di riposo. Per ricevere le prestazioni di SECURE, chi si trova in condizioni di vita straordinarie non avrebbe bisogno di farsi ricoverare, ma potrebbe vivere in casa con la famiglia.

Dato che le istituzioni non riceverebbero alcun finanziamento diretto da SECURE, non avrebbero bisogno di sottostare a una pletora di regole complicate, né il Governo federale sarebbe costretto a costosi controlli per “certificare” le strutture.

Nessun aumento del deficit

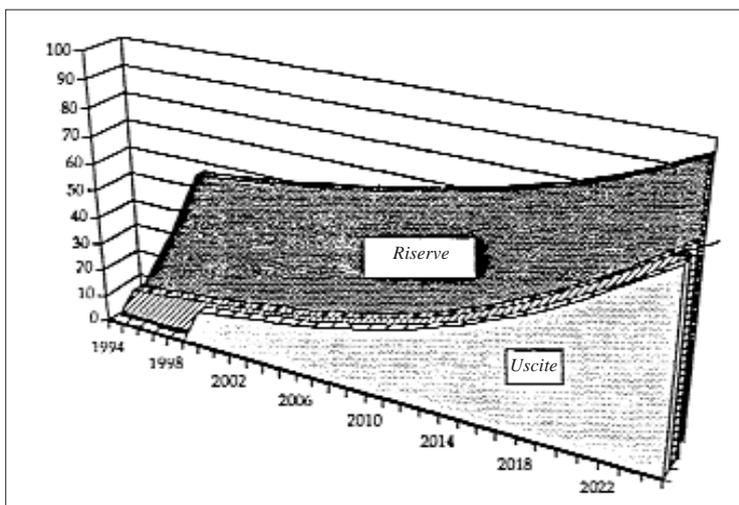
Le prestazioni di SECURE si limiterebbero ai fondi disponibili. A differenza di Medicare, nel cui caso l’aumento esorbitante e imprevedibile dei costi obbliga a frequenti modifiche legislative per adeguare i tassi e le scadenze dei pagamenti, i sussidi di SECURE sarebbero organizzati in maniera tale da escludere qualsiasi eccesso di spesa. Non sarebbe prevista alcuna indicizzazione automatica dei pagamenti, e nessun limite circa scadenza e importo degli adeguamenti. Le variazioni dei pagamenti potrebbero avvenire secondo necessità per garantire che gli esborsi del programma rispettino le scadenze. SECURE è uno strumento intrinsecamente autofinanziato e non contribuirebbe assolutamente all’aumento del deficit.

Assunti. Per riassumere, la nostra proposta si basa sui seguenti assunti:

- i contributi a SECURE, pari all’11.5% dei vitalizi mensili previdenziali, partono nel 1995 per i pensionati che scelgono questa forma assicurativa.
- Il tasso di partecipazione è pari al 30% degli aventi diritto alla pensione di base (esclusi i figli, i coniugi in giovane età e le indennità forfetarie in caso di morte).
- Le spese di sussistenza straordinarie hanno inizio dopo cinque anni, nel 2000, e si limitano all’11% delle prestazioni cumulate.
- Le spese di sussistenza straordinarie saranno rimborsabili a partire dai 67 anni di età, purché il beneficiario abbia contribuito al fondo SECURE per almeno 5 anni.

Sulla base di questi assunti, il grafico seguente illustra le entrate, le uscite e l’eccedenza accumulata annualmente ai fini del fondo fiduciario SECURE.

Figura 1: Fondo fiduciario SECURE — Entrate, uscite e riserve



* Nota: l’asse Y è espresso in miliardi di dollari.

Tabella 1: Tassi di sostituzione lordi in base alla retribuzione, regimi pensionistici obbligatori, uomini. Percentuale dell'ultima retribuzione lorda individuale

	Retribuzioni individuali, multipli della media						Versione per la pubblicazione — vers. precedente					
	0,5	0,8	1,0	1,5	2,0	2,5	0,5	0,8	1,0	1,5	2,0	2,5
Australia	65,1	48,4	40,0	31,7	26,2	21,9						
Austria	78,3	78,3	78,3	78,3	64,3	51,5						
Belgio	61,6	41,1	40,7	34,9	26,2	20,9						
Canada	72,4	52,4	42,5	28,4	21,3	17,0						
Repubblica Ceca	70,5	53,3	44,4	31,7	25,4	21,6						
Danimarca	82,4	56,4	43,3	30,3	23,8	19,8						
Finlandia	75,9	63,3	63,3	63,3	63,3	63,3	80,0	71,5	71,5	71,5	71,5	71,5
Francia	84,2	56,1	52,9	50,7	47,4	45,4						
Germania	47,3	45,8	45,8	45,8	37,6	30,1						
Grecia	84,0	84,0	84,0	84,0	84,0	84,0						
Ungheria	75,4	75,4	75,4	75,4	75,4	66,3						
Islanda	85,5	63,7	52,8	42,8	41,3	40,3						
Irlanda	61,3	40,9	30,6	20,4	15,3	12,3						
Italia	78,8	78,8	78,8	78,8	78,8	78,8						
Giappone	69,2	56,6	50,3	44,0	36,9	29,5						
Corea	87,8	68,3	58,5	48,8	42,2	33,8	60,9	47,4	40,6	33,8	29,3	23,5
Lussemburgo	115,5	106,5	101,9	97,4	95,2	89,8						
Messico	39,1	37,0	36,0	34,9	34,4	34,1						
Paesi Bassi	68,7	68,3	68,3	68,3	68,3	68,3						
Nuova Zelanda	75,1	50,1	37,6	25,0	18,8	15,0						
Norvegia	65,3	56,1	52,6	46,5	38,4	31,8						
Polonia	56,9	56,9	56,9	56,9	56,9	55,8						
Portogallo	103,1	68,8	66,7	65,9	65,5	64,7						
Repubblica Slovacca	48,6	48,6	48,6	48,6	48,6	48,6						
Spagna	81,2	81,2	81,2	81,2	76,7	61,3						
Svezia	87,8	72,5	64,8	64,6	66,2	67,1						
Svizzera	62,8	60,2	58,2	44,2	33,1	26,5						
Turchia	96,2	90,2	87,2	84,1	71,9	57,5						
Regno Unito	67,4	46,4	37,1	29,3	22,5	18,0						
Stati Uniti	49,6	42,3	38,6	33,2	28,1	25,1						
Media OCSE	72,6	61,3	57,0	52,0	47,4	43,0	72,5	61,2	56,9	52,1	47,6	43,3
Con regimi volontari												
Canada	88,2	74,8	70,3	63,1	59,4	57,3						
Danimarca	113,3	85,0	70,8	56,6	51,1	48,9						
Regno Unito	78,8	65,4	58,7	52,0	48,7	46,7						
Stati Uniti	90,4	81,9	77,7	73,4	67,9	64,3						
Donne, se situazione differente												
Austria	74	69,4	69,4	69,4	57	45,6						
Messico	38,8	25,9	21,7	21,1	20,7	20,5						
Polonia	48,4	41,4	41,4	41,4	41,4	40,6						
Svizzera	63	60,7	58,8	44,7	33,5	26,8						
Turchia	94,2	88,2	85,2	82,2	70,2	56,2						

Fonte: Aggiornamento modelli pensionistici OCSE.

Tabella 2: Tassi di sostituzione netti in base alla retribuzione, regimi pensionistici obbligatori, uomini. Percentuale dell'ultima retribuzione netta individuale

	Retribuzioni individuali, multipli della media						Versione per la pubblicazione — vers. precedente					
	0,5	0,75	1	1,5	2	2,5	0,5	0,75	1	1,5	2	2,5
Australia	77,0	61,2	52,4	43,1	36,5	31,3						
Austria	91,2	93,4	93,2	93,5	79,3	63,2						
Belgio	82,7	63,8	63,1	53,3	42,7	36,0						
Canada	89,4	67,6	57,1	39,5	30,6	25,1						
Repubblica Ceca	88,3	68,3	58,2	42,9	35,3	31,0						
Danimarca	95,6	68,0	54,1	42,5	35,5	30,8						
Finlandia	87,3	73,1	71,5	71,8	71,3	71,9	90,7	78,8	78,8	79,2	78,3	79,3
Francia	98,0	70,8	68,8	62,6	59,2	57,0						
Germania	61,7	66,6	71,8	79,2	67,0	54,2						
Grecia	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9	99,9						
Ungheria	86,6	90,9	90,5	99,1	92,6	81,8						
Islanda	95,8	77,1	65,9	54,1	57,2	55,1						
Irlanda	63,0	47,0	36,6	27,4	21,9	18,3						
Italia	89,3	88,0	88,8	88,4	89,1	89,0						
Giappone	80,1	66,3	59,1	51,9	44,3	35,8						
Corea	93,4	73,0	63,0	54,2	48,3	39,6	65,3	51,4	44,3	38,1	34,0	27,8
Lussemburgo	125,0	115,0	109,8	105,6	104,2	100,1						
Messico	50,4	46,4	45,1	44,3	44,1	44,2						
Paesi Bassi	82,5	88,2	84,1	85,8	83,8	82,8						
Nuova Zelanda	77,1	52,0	39,5	27,9	22,0	18,1						
Norvegia	85,5	73,1	65,1	58,2	50,1	42,8						
Polonia	69,6	69,7	69,7	69,8	70,5	71,0						
Portogallo	115,9	79,8	79,8	84,4	86,3	86,9						
Repubblica Slovacca	58,2	59,4	60,2	63,1	65,7	67,8						
Spagna	88,7	89,4	88,3	88,4	83,4	68,8						
Svezia	90,2	76,4	68,2	70,1	74,3	75,0						
Svizzera	71,4	68,9	67,3	53,0	41,4	34,3						
Turchia	113,2	106,7	103,3	99,9	84,3	66,8						
Regno Unito	78,4	57,7	47,6	38,2	29,8	24,7						
Stati Uniti	61,4	54,6	51,0	44,9	39,0	35,5						
Media OCSE	84,9	73,7	69,1	64,6	59,7	54,6	84,1	73,2	68,7	64,3	59,4	54,5
Con regimi volontari												
Canada	108,9	96,4	94,6	78,8	68,8	63,7						
Danimarca	125,0	96,9	82,4	72,5	66,6	62,8						
Regno Unito	90,3	77,5	70,1	62,2	57,5	55,7						
Stati Uniti	105,7	96,1	91,9	89,3	84,2	80,6						
Donne, se situazione differente												
Austria	86,1	84,8	84,6	84,6	72,5	57,8						
Messico	50,1	35,4	30,4	28,9	28,5	28,4						
Polonia	62,1	49,0	48,7	48,5	48,8	50,0						
Svizzera	71,6	69,5	68,0	53,6	41,8	34,7						
Turchia	111,0	104,5	101,1	97,8	82,4	65,4						

Fonte: Aggiornamento modelli pensionistici OCSE.

Dalla trappola delle pensioni di Bismarck ai lavoratori d'argento di domani: riflessioni sul problema pensionistico in Germania

di Patrick M. Liedtke*

1. Introduzione

Nonostante i grandi progressi in quasi tutti gli ambiti della nostra vita, il mondo moderno ha generato un sorprendente rompicapo: la trappola delle pensioni di Bismarck. Un sistema atto a garantire la sicurezza nella vecchiaia che si basa su un criterio inadeguato, per non dire sempre più insignificante, e cioè l'età cronologica dell'individuo. E per peggiorare le cose, questo sistema è rimasto immutato per oltre un secolo. Quel che è strano è che, evidentemente, in questa trappola ci stiamo piuttosto comodi, almeno fino a quando non ci troviamo a dover sostenere l'intero costo del nostro folle progetto di un sistema che spinge la gente a comportarsi proprio in modo tale da minare alle basi i principi che ne regolano il funzionamento: si va in pensione presto per sottrarre risorse umane produttive al sistema economico; si fanno meno figli, o non se ne fanno affatto, che possano formare la prossima generazione di contribuenti, ecc. Non solo sembriamo avere grandi difficoltà a tirarci fuori dall'imbroglione in cui noi stessi siamo andati a cacciarci, ma quel che è peggio è che abbiamo dato il via a un processo dotato di una fortissima inerzia e che non è semplice arrestare, a meno che non ripensiamo i principi stessi alla base del nostro modo di affrontare il ciclo vitale. Nel corso del presente contributo scenderò nei dettagli della questione, ma prima di addentrarmi nell'analisi proporrei una serie di domande che possano stimolare una riflessione:

1. perché Bismarck ha stabilito l'età pensionabile a 65 anni e per un secolo nessuno ha pensato di aumentarla?
2. Perché ogni incremento della speranza di vita registrato negli ultimi cento anni è stato considerato un prolungamento del periodo inattivo al termine del nostro ciclo vitale?
3. Perché disponiamo di un modello pensionistico pubblico comprendente tre generazioni per quanto riguarda l'offerta, ma solamente due per quanto concerne la domanda?
4. Perché sembriamo pensare che la pensione sia come vivere la domenica sette giorni la settimana?
5. Perché la società moderna non è riuscita a integrare gli anziani offrendo condizioni adeguate sul mercato del lavoro?
6. E dove sono finiti i bambini nelle nostre economie avanzate?

2. Ripensare alla trappola delle pensioni di Bismarck

La prima delle domande poste sopra riveste un'importanza fondamentale per questo articolo. Perché Bismarck ha stabilito l'età pensionabile a 65 anni e per un secolo nessuno ha

* Segretario Generale e Direttore Generale dell'Associazione di Ginevra. L'Associazione di Ginevra è il principale centro di ricerca sulle assicurazioni appoggiato dal settore privato, e da trent'anni svolge un ruolo pionieristico nell'incoraggiare la riflessione sulla riforma delle pensioni. Per ulteriori informazioni, è possibile visitare il sito www.genevaassociation.org.

pensato di aumentarla? L'amministrazione americana per la previdenza sociale (American Social Security Administration) ha fornito una risposta parziale rifacendosi alla leggenda associata all'introduzione dell'età pensionabile da parte di Bismarck in Germania:¹

“Una leggenda che resiste a proposito del programma tedesco è che si è stabilito che l'età pensionabile normale fosse di 65 anni perché questa era l'età di Bismarck. Si tratta di un aspetto importante perché la Germania ha rappresentato uno dei modelli cui si è rifatta l'America nel progettare il proprio programma di previdenza sociale, e la leggenda vuole che l'America abbia stabilito l'età del pensionamento a 65 anni perché questo era il limite definito in Germania quando hanno sviluppato il programma. In realtà questa soglia in Germania era stata inizialmente fissata a 70 anni (e Bismarck stesso al tempo aveva 74 anni), mentre la riduzione a 65 anni avvenne solo 27 anni dopo (nel 1916). A quel punto Bismarck era morto da 18 anni.”

Nel 1889, la Germania fu la prima nazione al mondo ad adottare un programma pubblico di pensioni di vecchiaia, che fu progettato dal Cancelliere del tempo, Otto von Bismarck. Su richiesta di Bismarck stesso, l'idea fu presentata per la prima volta al Parlamento con una pionieristica lettera dell'Imperatore, Guglielmo I: “... chi è inabile al lavoro a causa dell'età e dell'invalidità ha il fondato diritto di esigere l'assistenza dello Stato...”.² È interessante notare che Guglielmo I affrontava due fenomeni distinti, età e invalidità, nella stessa frase, facendo riferimento sia alla disabilità sia alla sua causa scatenante. Se si scorre la letteratura della fine del XIX secolo, ci si accorge che in quel periodo era molto frequente che all'età di 65 (70) anni ci si trovasse in una condizione di invalidità, per lo meno in paragone alle condizioni fisiche necessarie per svolgere i compiti assegnati a ciascuno. Di conseguenza, era comodo stabilire un'età in cui in genere si veniva considerati inadatti a continuare l'attività lavorativa.

Lo scopo della riforma di Guglielmo I e di Bismarck era introdurre in Germania l'assicurazione sociale nell'intento sia di promuovere il benessere dei lavoratori e quindi garantire la massima efficienza dell'economia tedesca, sia di prevenire eventuali richieste di alternative più radicali di stampo socialista.³ Il sistema tedesco prevedeva pensioni sia di vecchiaia che di invalidità su base contributiva. La partecipazione al programma era obbligatoria e i contributi venivano versati dal datore di lavoro, dal dipendente e — attraverso svariati e complessi meccanismi — dal governo. Insieme al programma di indennizzi per gli infortuni sul lavoro varato nel 1884 e alla normativa sull'assicurazione sanitaria, si veniva a creare un sistema generale a garanzia del reddito dei tedeschi basato sui principi dell'assicurazione sociale.⁴ Da allora il sistema previdenziale tedesco è stato un punto di riferimento per le riforme compiute in tutto il mondo e ha continuato a rimanere ragionevolmente valido nel tempo, stante il fatto che è stato introdotto oltre un secolo fa e che da allora è bastata qualche modifica perché continuasse a funzionare.

Tuttavia, col passare del tempo sono andati perduti due aspetti chiave della riforma tedesca. Innanzitutto, l'idea di Bismarck di offrire una protezione dalla invalidità causata dalla vecchiaia, e non dalla vecchiaia in sé e per sé. In secondo luogo, l'obiettivo di promuovere il benessere dei lavoratori al fine di permettere all'economia di operare con la massima efficienza. Nel mondo odierno, con una speranza di vita di molto superiore rispetto a quella registrata in Germania alla fine del XIX secolo,⁵ lo stesso sistema avrà conseguenze totalmente

¹ Cfr. la base dati storica della Social Security Administration statunitense, disponibile all'indirizzo www.ssa.org. (Nostra traduzione [N.d.T]).

² Stessa fonte.

³ Ironicamente, nonostante le impeccabili credenziali come politico di destra, per avere introdotto questi programmi Bismarck sarà definito socialista, come succederà in seguito ad altri riformatori come il Presidente americano Roosevelt. Parlando al Reichstag durante le discussioni del 1881, Bismarck ebbe a replicare “*Chiamatelo socialismo o come vi pare. Per me fa lo stesso*”.

⁴ L'assicurazione disoccupazione verrà aggiunta nel 1927, rendendo così completo il sistema in base agli standard moderni.

⁵ Per la serie completa delle statistiche, cfr. *Statistisches Bundesamt Deutschland*.

diverse sull'economia. Le tavole attuariali relative alla Germania nel periodo 1871-80 riportano una speranza media di vita alla nascita pari a 35,6 anni per gli uomini e 38,4 anni per le donne. Oggi questi valori (tavole 2002-2004) fanno segnare rispettivamente 75,9 e 81,5 anni. Anche tenendo conto dei livelli relativamente alti di mortalità infantile di un secolo fa, se si paragona la speranza di vita di una persona in età lavorativa di allora rispetto a una di oggi la differenza è straordinaria. Alla fine del XIX secolo a un tedesco sui 45 anni rimaneva più o meno la stessa speranza di vita di un tedesco che oggi va pensione.⁶

Allora, che cosa si può dire dell'idea che aveva originariamente avuto Bismarck, ovvero di offrire protezione dall'invalidità derivante dall'invecchiamento piuttosto che dall'invecchiamento in sé? Se nell'ultimo secolo il sistema pensionistico tedesco avesse innalzato l'età pensionabile di tanti anni quanti ne è aumentata la speranza di vita totale, oggi la soglia ufficiale si troverebbe a 95 anni e non a 65. E anche se avessimo semplicemente cercato di mantenere costante la durata media delle prestazioni pensionistiche degli ultimi quarant'anni, oggi le donne tedesche potrebbero andare in pensione a 75 anni, e gli uomini a 70.⁷ Dato che quasi tutti gli indicatori medici relativi ai pensionati — speranza di vita, tassi di disabilità, morbilità, ecc. — sono molto migliori di quanto non fossero 100 anni fa, è difficile comprendere perché il sistema non sia stato adattato prima alla realtà del XX secolo, per non parlare del XXI secolo. Il Prof. Rürup, presidente della Commissione tedesca per la sostenibilità finanziaria del sistema di previdenza sociale, in una relazione ha proposto che in Germania l'età pensionabile ufficiale fosse gradualmente portata a 67 anni — aggiungendo un mese all'anno a partire dal 2011.⁸ In questo modo il traguardo finale verrebbe raggiunto solamente dopo 24 anni, cioè nel 2035. È sufficiente? La commissione stessa ammette che per quella data la speranza di vita residua di un maschio tedesco di 60 anni sarà aumentata di altri tre anni. Ciò detto, anche se il sistema proposto per innalzare l'età pensionabile non riesce né a controbilanciare gli eventi del passato né a tenere il passo con gli sviluppi dei prossimi trent'anni, almeno rappresenta — ed era ora — un passo nella giusta direzione.

Quello che continua a mancare è un criterio più oggettivo per stabilire che tipo di protezione il governo debba veramente offrire ai cittadini. Secondo Bismarck occorre dare la priorità all'invalidità, il che significa che, finché un individuo è in grado di lavorare, in linea di principio può badare a se stesso, a prescindere dall'età. Ciò non vuol dire che sia necessario lavorare fino a che non si muore, significa semplicemente che non è necessaria una tutela specifica da parte del governo solo perché si invecchia. Se si considera la quantità di prodotti disponibili sul mercato tesi a garantire la sicurezza finanziaria, in particolare nella terza età, pare ovvio che dobbiamo discutere la questione molto più a fondo.

Nella relazione finale, la commissione Rürup sostiene che, nel caso dei sistemi di previdenza sociale, la "*raison d'être* è fornire una copertura assicurativa pianificabile a livello individuale dei rischi esistenziali che i cittadini non sono in grado di assumersi da soli".⁹ Si può discutere se il semplice fatto che una persona raggiunga una data età costituisca *ceteris paribus* una condizione che la rende incapace di assumersi rischi che prima era in grado di assumersi. Il rischio longevità è particolarmente difficile da coprire se analizzato congiuntamente ad altri fattori come la perdita di capacità fisiche e mentali, che in genere — ma non sempre, e non allo stesso modo per tutti — accompagnano il processo di invecchiamento biologico. L'età di per sé non significa nulla — le capacità invece sì.

⁶ Per un'analisi più dettagliata del fenomeno e delle relative spiegazioni, cfr. Liedtke, P. (2001): "Driving the Pension Solutions", *Journal for Insurance Research & Practice*, Journal of the Chartered Insurance Institute Society of Fellows, Vol. 16, July, no. 2.

⁷ Nel 1960 la durata media delle prestazioni pensionistiche in Germania era pari a 19,5 anni per le donne e 14,3 anni per gli uomini. Fonte: VDR (2005).

⁸ Relazione della Commissione: "Raggiungere la sostenibilità finanziaria del sistema di previdenza sociale".

⁹ Citazione tratta dall'introduzione della commissione alla versione riassuntiva in inglese della relazione (traduzione nostra [N.d.T]).

Quindi, nell'ambito del problema delle pensioni, trasferiamo la nostra attenzione dall'aspetto analizzato sopra alla questione della necessità, da parte del mercato del lavoro, di sostenere una manodopera che invecchia e soprattutto un numero di anziani in rapida ascesa.

3. L'ampliamento della manodopera e le conseguenze per le pensioni

Una delle conseguenze della flessibilità geografica ottenuta grazie alle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni è data dalla libertà di scelta del luogo di lavoro. Tale possibilità non solo permette di migliorare la qualità della vita, innalzando il livello di libertà nella definizione dell'ambiente in cui si conducono le attività produttive. Permette inoltre di garantire una manodopera potenzialmente maggiore, dato che le persone che incontrano difficoltà nel raggiungere il luogo di lavoro — per esempio gli anziani — riescono più facilmente a integrare le loro capacità nel flusso lavorativo. Se vogliamo progettare un'economia efficiente con un regime pensionistico sostenibile, dobbiamo sfruttare in maniera più decisa queste possibilità.

Ciononostante esistono dei limiti alle possibilità del telelavoro, perché le aziende sono anche gruppi sociali. Gran parte di quello che viene definito "spirito di corpo", che poi definisce l'identità aziendale, sorge esclusivamente attraverso l'interazione fisica — e ne occorre molta. Le aziende rappresentano anche un terreno fertile per i dipendenti, che possono controllare e verificare le proprie competenze, collaborare in molti altri settori oltre al lavoro, generando conoscenze che in un secondo momento potranno contribuire ad affrontare problemi diversi. L'idea di sviluppare delle incubatrici per le giovani promesse si affida decisamente a un simile meccanismo. In una società che invecchia, e in cui cresce il numero di anziani, è importante coltivare queste competenze per essere a più stretto contatto con i potenziali clienti, e si rafforzerà la tendenza a integrare più persone che hanno superato la tradizionale soglia del pensionamento man mano che la loro percentuale aumenta rispetto al totale della popolazione.

La natura delle cose prevede rapporti stretti tra lo sviluppo della composizione demografica, l'ambiente lavorativo, le aspettative della forza lavoro e la possibilità per le aziende di sviluppare il processo più efficiente per utilizzare al meglio il capitale umano disponibile. I parametri offerti da una forza lavoro che invecchia sono diversi da quelli tipici di una composizione più tradizionale. Nella maggior parte dei Paesi sviluppati, le previsioni indicano una tendenza al calo demografico. Nei prossimi decenni il tasso di fertilità del 2,1, il livello necessario a mantenere stabile la popolazione, non verrà raggiunto in gran parte dei Paesi OCSE. Di conseguenza si stima che i tassi di sostituzione della forza lavoro tenderanno a ridursi nonostante gli sforzi volti a far crescere i tassi di partecipazione — specialmente per quanto riguarda le donne e gli anziani. D'altro canto, i Paesi in via di sviluppo continuano a crescere molto rapidamente, e la tendenza è innegabile anche se sono state adottate (e indubbiamente continueranno a esserlo anche in futuro) numerose misure volte a limitare lo sviluppo demografico.

La conseguenza di tale sviluppo asimmetrico è uno squilibrio regionale che condurrà a forti pressioni migratorie. Questo vale in special modo se si considera che in genere le società in diminuzione sono più ricche di quelle in crescita, stimolando così ulteriormente le migrazioni. Sfortunatamente, la maggioranza delle economie è poco pronta a gestire una situazione simile (problemi di fuga dei cervelli in un caso, difficoltà di integrazione nell'altro, ecc.). Ciò è vero non solo in relazione alle conseguenze dirette, alla possibile ripresa delle tendenze protezionistiche e l'adozione di misure restrittive per contrastare le pressioni migratorie, ma anche nella prospettiva dei flussi di capitali. Non è certo se l'aumento delle migrazioni e l'attuale tendenza ad abbandonare i sistemi a ripartizione a favore della capitalizzazione porteranno insieme a tensioni di maggiore o minore intensità sui mercati. Probabilmente la seconda ipotesi è più vicina alla verità. Già oggi, per alcuni Paesi in via di sviluppo

caratterizzati da una forte emigrazione, le rimesse dei cittadini all'estero svolgono un ruolo importante nella pianificazione finanziaria.¹⁰ A ciò si aggiungano i possibili problemi dovuti ai Paesi (attualmente) ricchi in cui un numero crescente di cittadini cerca di vivere con i propri risparmi — di cui una notevole fetta è e dovrà essere investita nelle economie più giovani e da esse ritirata per i consumi.

4. Per una migliore comprensione dei “nuovi lavoratori d'argento”

Sulla base di lavori svolti in precedenza,¹¹ l'Associazione di Ginevra ha dato inizio a un nuovo progetto di ricerca in collaborazione con il Dipartimento di psicologia economica dell'Università di Lüneburg in Germania sotto la direzione del Prof. Jürgen Deller e mia. Prendiamo le mosse dall'opinione condivisa secondo cui, come abbiamo visto sopra, la percentuale di anziani sul totale della popolazione sta aumentando progressivamente, con conseguenze enormi sull'ambiente di lavoro.¹² Nel corso degli ultimi anni, molti dipendenti anziani sono usciti dal mercato del lavoro tedesco prima di raggiungere l'età pensionabile stabilita per legge. In quest'ottica, le aziende di norma non dispongono delle competenze, conoscenze, capacità, abilità e dell'esperienza sul campo di questa classe d'età.

I dipendenti con oltre 60 anni d'età, che noi proponiamo di battezzare lavoratori d'argento, dispongono di competenze e motivazioni molto specifiche che derivano dalle loro prestazioni. Questa particolare situazione non viene affrontata con sufficiente flessibilità dalle attuali politiche delle risorse umane. Alla luce dell'odierna situazione demografica nonché economica, non sarà possibile proseguire con i pensionamenti anticipati. Ne consegue che le aziende devono prendere in considerazione la situazione delle risorse umane per sfruttare al meglio quelle competenze che oggi vengono sottratte in grande quantità al mercato del lavoro. L'obiettivo dello studio da noi proposto è quello di osservare tale situazione dalla prospettiva del personale che va in pensione anticipata.

Non esistono risultati empirici relativi all'importanza delle singole attività svolte dai lavoratori d'argento, alle loro motivazioni o ai processi concernenti le risorse umane che possano integrare tali attività nelle strutture aziendali. Seguendo il percorso tracciato dalle spiegazioni fornite dal Club di Roma e dall'Associazione di Ginevra, (*Working Beyond 60*),¹³ lo studio mira a fornire una prima base empirica tramite l'analisi delle attività e delle motivazioni in casi singoli.

Partendo dalla raccolta di dati qualitativamente significativi, la ricerca indicherà quali siano le attività svolte dagli ex dipendenti e dirigenti delle aziende. Tramite singoli esempi si presenteranno le condizioni lavorative di questi lavoratori anziani, stabilendo inoltre quali approcci, a livello delle risorse umane in azienda, siano ritenuti adatti dagli intervistati per soddisfarne le esigenze e motivarli a offrire le proprie competenze. Da questi risultati e da un ulteriore sviluppo delle realtà attualmente prevalenti ci si attende di derivare modelli flessibili e innovativi per la gestione delle risorse umane. In tal modo si contribuirà al dibattito sulle

¹⁰ Per es. cfr. *I dibattiti in Turchia sulle rimesse dei connazionali che lavorano in Germania*.

¹¹ Per es. cfr. Giarini, O. and Liedtke, P. (1997): *The Employment Dilemma and the Future of Work. A Report to the Club of Rome*.

¹² Ovviamente questo problema non riguarda solo la Germania: le proiezioni OCSE indicano che entro il 2030 il rapporto di sostegno nello stato membro-tipo passerà dal livello attuale di 3 lavoratori per ogni pensionato a circa 1,5. Spesso il tasso di sostituzione del reddito medio raggiunge quasi il 70%, cioè i pensionati ricevono in media vitalizi equivalenti al 70% dell'ultimo stipendio. Al fine di mantenere questo rapporto i contributi pensionistici dovrebbero passare da meno del 20% del 2000 a oltre il 32% nel 2030. È evidente che un tasso di contribuzione superiore al 30% avrebbe effetti devastanti sullo sviluppo economico e sarebbe difficilmente sostenibile, dato che molti lavoratori cercherebbero di evitarlo (emigrazione, economia sommersa, ecc.). Inoltre, un incremento di tali dimensioni rappresenterebbe un fardello enorme per la crescita economica nei decenni a venire.

¹³ Cfr. “Work Beyond 60: Preparing for the Demographic Shock”, *Etudes et Dossiers. Working Paper Series*, no. 271, June. Inoltre, cfr. il libro *Working Beyond 60* (2005) pubblicato di recente da G. Reday-Mulvey, direttore del Programma di ricerca sui quattro pilastri dell'Associazione di Ginevra.

dimensioni del possibile contributo alla riforma del sistema pensionistico da parte di una maggiore partecipazione alla forza lavoro da parte degli anziani.

Il gruppo oggetto di studio è rappresentato dagli ultrasessantenni (“lavoratori d’argento”) che hanno ufficialmente lasciato l’incarico ricoperto in precedenza per andare in pensione. L’indagine si concentra su un campione di persone che, pur essendo in pensione, continua a offrire, in un modo o nell’altro, le proprie competenze alla società, rimanendo economicamente attivo. In comune, queste persone hanno l’esperienza di un cambiamento fondamentale nelle condizioni lavorative.

Si ha ragione di ritenere che molti di questi lavoratori desiderassero effettivamente andare in pensione a un’età compresa tra i 55 e i 65 anni, ma si suppone che al momento del pensionamento spesso si siano accorti che avevano perso gran parte del senso dei contenuti e delle soddisfazioni che caratterizzavano la loro esistenza, mettendosi quindi alla ricerca di possibili alternative alla professione o della possibilità di tornare a lavorare. Facendo riferimento a un campione adatto ad affrontare il problema in questa prima fase, lo scopo del progetto è sviluppare analisi puntuali riguardanti soggetti che sono in pensione ma continuano a lavorare, stabilendo se lavorano, che cosa fanno e quali motivazioni hanno.

I quesiti cui si desidera trovare risposta sono i seguenti:

- che tipo di attività professionali scelgono queste persone?
- Sfruttano le medesime competenze utilizzate prima di andare in pensione?
- Quali aspetti dell’attività lavorativa trovano più entusiasmanti?
- Che cambiamenti avvengono a livello delle politiche e degli strumenti delle risorse umane, per es. remunerazione, vantaggi, ecc.

Per quanto concerne le politiche e i servizi relativi alle risorse umane, ci si occuperà dei seguenti aspetti:

- le aziende offrono strumenti o servizi appositi ai dipendenti anziani? Per esempio: servizi specifici per gli anziani equivalenti all’assistenza infantile per i giovani lavoratori;
- quali aspetti vanno considerati in relazione all’età? Per es., l’indebolimento fisiologico, pur mantenendo la capacità di svolgere attività di alto livello in determinati settori sfruttando le competenze accumulate in precedenza.

I risultati ottenuti ci permetteranno di capire meglio come si potrebbero sviluppare ulteriormente i sistemi pensionistici per affrontare le sfide del futuro. La trappola delle pensioni di Bismarck offre una chiara via d’uscita: prolungare il periodo del ciclo vitale in cui siamo attivi. D’altro canto non è assolutamente chiaro come ottenere un simile risultato, né se la semplicistica soluzione di aumentare l’età pensionabile di due anni (e in seguito forse più) sia quella giusta. Nel mio ultimo contributo ai *Quaderni europei sul nuovo Welfare* (numero 1 maggio 2005), fornisco un’illustrazione riassuntiva dell’approccio basato sui quattro pilastri, modellato su un sistema che prevede la combinazione di lavoro e pensione. Invece di lavorare a tempo pieno un giorno e smettere completamente per andare in pensione il giorno dopo, si possono ridurre le ore di lavoro in base a calendari cadenzati stabiliti in precedenza, ricevendo una retribuzione a tempo parziale (e talvolta anche un qualche tipo di sussidio statale o pensione parziale). Questo periodo di transizione potrebbe durare tra i cinque e i quindici anni, in pratica ottenendo gli stessi risultati che si avrebbero in un regime pensionistico tradizionale posticipando l’età pensionabile di un periodo compreso tra i 2 anni e mezzo e i 7 anni e mezzo.

I vantaggi sono numerosi, sia per i datori di lavoro che per i lavoratori. Per i primi il pensionamento graduale o la riduzione dell’orario lavorativo comportano una riduzione dei costi a livello delle retribuzioni; aumentano la produttività oraria (che nel caso di molte mansioni cresce quando il lavoratore passa dal tempo pieno a quello parziale); conservano le

competenze e l'esperienza dei lavoratori anziani, che continuano a prestare il proprio contributo specifico; riducono l'assenteismo (per es. nelle aziende svedesi e francesi); migliorano la gestione dell'età e rendono disponibile manodopera anziana per i compiti legati alla formazione. Per i dipendenti, danno la possibilità di adattare le mansioni alle mutate capacità individuali; riducono lo stress e aumentano la soddisfazione ottenuta dal lavoro; offrono l'opportunità di continuare a sentirsi partecipi di un gruppo e a far parte del luogo di lavoro (per es. nel caso del Giappone) e garantiscono agli anziani il tempo libero necessario per dedicarsi ad attività extralavorative.

Non è poi così difficile trovare una via di fuga dalla trappola di Bismarck. Occorre però capire meglio i limiti attuali dei nostri sistemi pensionistici e i vincoli che emergono quando si cercano le possibili soluzioni, per cercare di adattare i parametri esistenti che determinano la situazione attuale. È necessario procedere a una ristrutturazione profonda e ripensare l'esistente in maniera più creativa.

Come risolvere il puzzle delle pensioni

di Monika Queisser* e Edward Whitehouse**

1. Introduzione

La riforma delle pensioni è una delle maggiori sfide del XXI secolo. Tutti i Paesi dell'OCSE devono far fronte all'invecchiamento della popolazione e riconsiderare le prestazioni pensionistiche per mantenerne l'adeguatezza, pur garantendo la sostenibilità finanziaria del sistema.

Da tempo gli esperti ci avvertono che l'invecchiamento demografico è alle porte e che, quando emergerà in tutta la sua evidenza, le trasformazioni saranno rapide. Ciononostante, molti governi hanno preferito ignorare la necessità delle riforme e affidarsi alla speranza di riuscire a rimandare i cambiamenti a dopo le elezioni successive. Sono state avanzate proposte come l'immigrazione di giovani lavoratori, un maggior numero di donne occupate, o un aumento della produttività nel tentativo di evitare soluzioni più dolorose, come il taglio delle pensioni o l'estensione della vita lavorativa. Non c'è dubbio che si tratti comunque di fattori che possono contribuire ad affrontare il fenomeno dell'invecchiamento e la necessità di finanziare le pensioni, ma gli incrementi necessari a compensare lo sviluppo demografico sono tali da non permettere di affidarsi esclusivamente ad essi.

I Paesi dell'OCSE hanno preso atto della necessità di adattamento a una società che invecchia, e hanno realizzato delle riforme. Ma metter mano alle pensioni è compito arduo: non solo determina un animato scontro ideologico, ma può provocare dimostrazioni di piazza che obbligano i governi a fare marcia indietro nonostante l'urgente necessità di cambiamento. Tuttavia, di recente l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti delle pensioni è mutato. I cittadini cominciano a capire che un numero sempre più ridotto di giovani lavoratori dovrà farsi carico del mantenimento di un numero sempre più elevato di pensionati. È giunto il momento di promuovere una discussione aperta che coinvolga tutti i membri della società, per giungere ad affrontare il problema di come suddividere il costo dell'invecchiamento tra tutte le componenti sociali. Ciò detto, al fine di dare inizio a un dibattito informato, è necessario conoscere le possibilità di riforma e le probabili conseguenze. A questo proposito, il confronto tra le varie situazioni nazionali si dimostra uno strumento importante, e l'OCSE si sta adoperando per realizzarlo.

2. Esiste il regime pensionistico perfetto?

È possibile che un governo riesca a creare il regime pensionistico perfetto? E se sì, come? Alcuni dei quesiti più comuni sono i seguenti:

- quale Paese ha la migliore soluzione?
- Quale ottiene i risultati peggiori?
- Quali regimi sono i più generosi?
- Saranno possibili riforme che non obblighino i pensionati all'indigenza?

* Direttore della Divisione delle Politiche Sociali, OCSE, Parigi.

** Direttore per le Ricerche sul Lavoro e Affari Sociali, OCSE, Parigi.

- E i vari Paesi saranno economicamente in grado di mantenere le promesse che stanno facendo?

Non esistono risposte semplici a queste domande. I regimi pensionistici nazionali sono complessi e le prestazioni dipendono da tutta una serie di fattori. Le differenze in termini di età pensionabile, anni di servizio, procedure di calcolo e adeguamento delle pensioni corrisposte rendono molto difficile il paragone tra i vari sistemi adottati in ciascun Paese. Un'ulteriore difficoltà è data dal fatto che la speranza di vita è diversa di nazione in nazione; ciò significa che in alcuni casi si deve prevedere di versare le pensioni più a lungo che in altri. Ne consegue che i dibattiti a livello nazionale spesso si caratterizzano per la presenza di affermazioni fuorvianti a proposito della generosità e sostenibilità economica dei sistemi vigenti altrove.

Fino ad ora il confronto in ambito internazionale si è concentrato soprattutto sugli aspetti fiscali del problema dell'invecchiamento; l'OCSE ha pubblicato previsioni di spesa in base all'età comprendenti anche le pensioni pubbliche. Si è invece prestata molta meno attenzione alla sostenibilità sociale dei regimi pensionistici e all'impatto delle riforme sull'adeguatezza e sulla distribuzione dei vitalizi ai pensionati, pur essendo questi aspetti cruciali anche nel caso in cui un Paese desideri ottenere il doppio obiettivo di promettere prestazioni economicamente sostenibili e impedire ai pensionati di ripiombare nell'indigenza.

L'OCSE ha sviluppato un approccio atto a valutare l'impatto futuro delle politiche pensionistiche adottate oggi in ciascun Paese, viste anche nei loro obiettivi economici e sociali, per permetterne il confronto reciproco. Il modello prende in considerazione una persona che inizi a lavorare oggi in ciascuno dei 30 Paesi membri dell'OCSE, quindi assume che le normative vigenti rimangano immutate per i prossimi 40 anni circa, fino a quando questa persona non raggiungerà l'età pensionabile.

Tale modello considera in dettaglio le regole soggiacenti ai vari regimi pensionistici, ma poi le riassume in disposizioni facilmente paragonabili. Le proiezioni relative alle prestazioni pensionistiche riguardano lavoratori con livelli di retribuzione diversi, che coprono tutte le fonti obbligatorie di reddito da pensione per il settore privato, ivi compresi pensioni minime, regimi di base e contributivi, programmi con accertamento delle fonti di reddito, programmi correlati ai guadagni e fondi a contribuzione definita. Un'ulteriore novità è rappresentata dalla possibilità di considerare il forte impatto dell'imposta sui redditi e dei contributi previdenziali sul tenore di vita dei lavoratori e dei pensionati: tutti gli indicatori vengono forniti, al lordo e al netto di imposte e contributi, nella nuova collana dal titolo *OECD Pensions at a Glance*, e verranno aggiornati ogni due anni.¹

3. Che cosa può offrire un regime pensionistico?

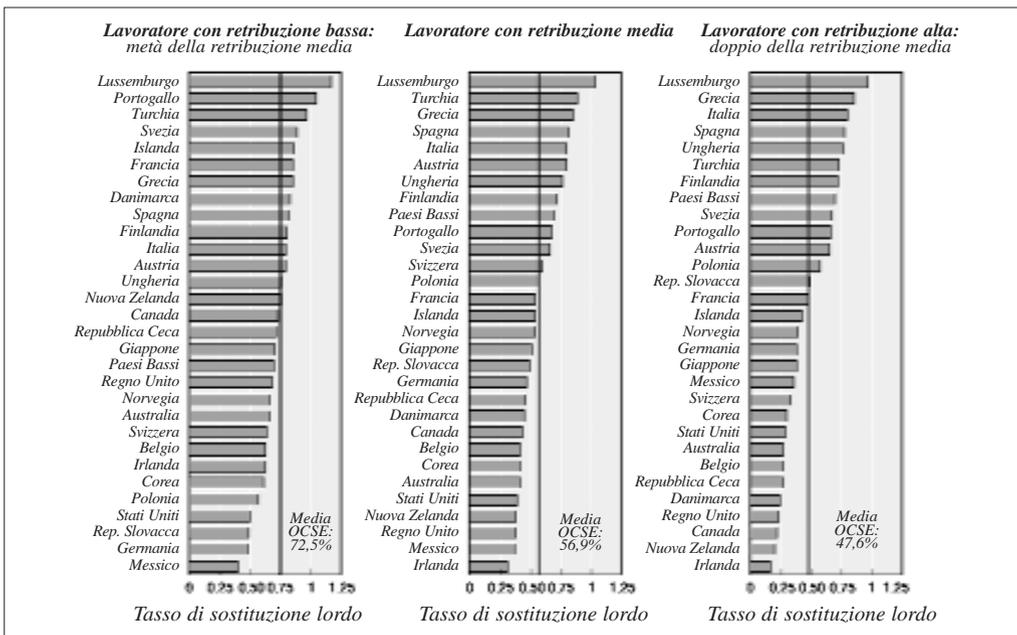
I programmi pensionistici hanno due obiettivi principali: il primo è la redistribuzione del reddito a favore dei pensionati più indigenti per impedire una vecchiaia in miseria; il secondo è aiutare i lavoratori a mantenere il loro tenore di vita dopo il pensionamento sostituendo adeguatamente il reddito da lavoro. In seno alle sue politiche pensionistiche globali, la maggior parte dei Paesi persegue entrambi gli obiettivi, anche se l'importanza assegnata a ciascuno varia enormemente a seconda dei casi. L'OCSE ricorre dunque a una serie di indicatori per misurare fino a che punto le varie nazioni riescano a raggiungere questi due obiettivi.

Il tasso di sostituzione è probabilmente l'indicatore più conosciuto nelle analisi delle politiche adottate in questo settore: misura le prestazioni pensionistiche come percentuale della retribuzione media individuale nel corso della vita. Nel caso dei lavoratori OCSE che durante la carriera hanno percepito uno stipendio medio, il tasso di sostituzione lordo stimato sarà pari

¹ OECD (2005): *Pensions at a Glance. Public Policies across OECD Countries*, OECD, Paris.

al 57%, con notevoli variazioni in base al Paese di provenienza: nel Lussemburgo, questo valore supera il 100% (il che significa che la pensione è maggiore dell'ultimo stipendio). Anche l'Austria, la Grecia, l'Ungheria, l'Italia, la Spagna e la Turchia garantiscono pensioni relativamente alte a chi ha completato l'intero percorso professionale percependo uno stipendio medio: in questi casi il tasso di sostituzione supera il 75%. In Francia, Islanda, Giappone, Norvegia e Repubblica Slovacca ci aggiriamo sul 50%. Non è una sorpresa che l'Irlanda, che possiede solo le pensioni di base e specifiche, e non ha alcun regime legato al reddito, presenti il più basso tasso di sostituzione dello stipendio medio. Nel Regno Unito il regime pubblico basato sul reddito non offre vitalizi alti: è caratterizzato da un tasso di accumulo ridotto e non copre la prima porzione dello stipendio (fino a circa un quinto della media).

Figura 1: Tassi di sostituzione lordi a diversi livelli di retribuzione

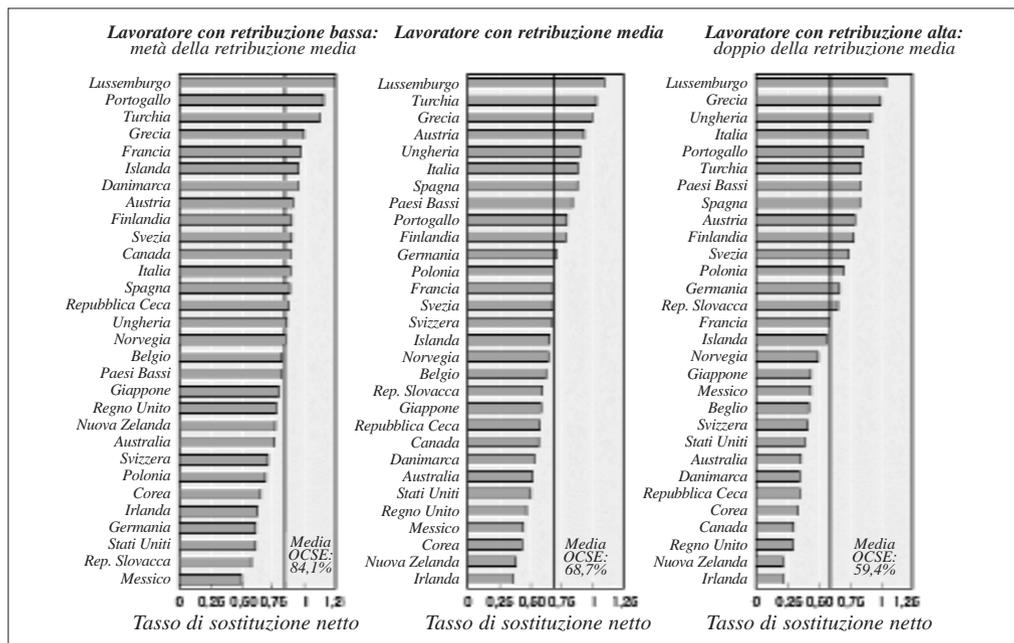


Fonte: modelli pensionistici OCSE.

Tuttavia, se si considerano i tassi di sostituzione lordi, non si riesce ad avere il quadro generale della situazione. L'imposta sui redditi delle persone fisiche svolge un ruolo importante nel finanziamento del reddito nella terza età. Spesso i pensionati non versano i contributi previdenziali e, dato che nella maggior parte dei Paesi l'imposta sul reddito è progressiva, in media pagano anche meno tasse rispetto ai lavoratori. Inoltre, nella maggioranza dei casi i redditi da pensione o i pensionati in genere godono di un trattamento preferenziale.

I lavoratori OCSE che percepiscono uno stipendio medio possono sperare in una pensione al netto delle tasse pari al 70% del loro stipendio netto, mentre i lavoratori ad alto reddito che percepiscono stipendi pari al doppio della media riceveranno meno del 60%. Persino i Paesi caratterizzati dai versamenti più bassi in relazione allo stipendio (il Regno Unito e gli USA) corrispondono a un tasso di sostituzione netto pari a circa il 50%. Se, come pare probabile, per i regimi obbligatori questa cifra rappresenta il limite inferiore di un tasso di sostituzione politicamente accettabile, non sembra rimanere molto spazio per altri tagli alle prestazioni pensionistiche oltre alle riforme già adottate nella "media" dei Paesi membri dell'OCSE.

Figura 2: Tassi di sostituzione netti a diversi livelli di retribuzione.
Percentuale della retribuzione individuale pre-pensionamento



Fonte: modelli pensionistici OCSE.

4. Come fanno i regimi pensionistici a proteggere chi ha un reddito basso?

Quando arrivano al pensionamento, i lavoratori a basso reddito rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile date le scarse probabilità che dispongano di pensioni integrative private o di un patrimonio personale che possano offrire ulteriori fonti di reddito. Per valutare la situazione di questi pensionati è bene considerare non solo il tasso di sostituzione, ma anche un altro indicatore: il livello relativo della pensione. Questo indice misura i diritti pensionistici individuali come percentuale del reddito medio in tutta l'economia; in altre parole, si tratta di una valutazione dell'adeguatezza sociale delle pensioni.

Sebbene in seno all'OCSE un lavoratore a basso reddito (definito come chi guadagna la metà del reddito medio) percepirà in media un tasso di sostituzione netto pari a circa l'85%, in alcuni Paesi la sua pensione risulterà molto bassa. Per esempio in Messico, nella Repubblica Slovacca e negli Stati Uniti essa può valere meno del 20% dello stipendio medio, mentre in Germania e in Polonia i vitalizi dei lavoratori a basso reddito al termine della carriera equivalgono a meno di un quarto dello stipendio medio. Nella maggior parte dei casi si tratta di una conseguenza intenzionale del forte legame che intercorre tra contributi e prestazioni e del ridotto grado di distribuzione ottenuto grazie al regime pensionistico. È però importante notare che, in alcuni Paesi, i sistemi che di norma vengono definiti "generosi" non lo sono poi tanto quando si tratta dei gruppi di cittadini a basso reddito.

In molte nazioni le recenti riforme hanno cercato di stabilire un legame più stretto tra contributi e pensioni, mentre gli aspetti redistributivi dei regimi pensionistici sono stati eliminati completamente, per esempio in Italia, Polonia e Ungheria. Se il sistema non provvede a redistribuire ricchezza per prevenire l'indigenza dei pensionati, i redditi degli anziani dovranno poter beneficiare ancor più di una rete di sicurezza correlata ai redditi.

Tutti i membri dell'OCSE dispongono di una qualche forma di rete di sicurezza per la terza età. Di norma di tratta di programmi subordinati alle condizioni di reddito, che possono riguardare specificamente gli anziani oppure rientrare nei programmi globali di assistenza sociale. In seno all'OCSE la pensione minima media per i lavoratori che hanno completato la carriera lavorativa equivale a poco meno del 29% dello stipendio medio.

5. Le pensioni promesse sono economicamente sostenibili?

Le promesse fatte dai governi ai futuri pensionati possono anche essere adeguate per evitarne l'indigenza e mantenerne il tenore di vita, ma sono anche economicamente sostenibili?

Per rispondere a questa domanda, lo studio OCSE ricorre a un indicatore che valuta la cosiddetta "ricchezza pensionistica". Si tratta della più generale misurazione delle promesse fatte in questo ambito: viene calcolato in base al valore attuale del futuro flusso di prestazioni pensionistiche e prende in considerazione gli importi corrisposti, l'età pensionabile, la speranza di vita e le modalità di adeguamento delle pensioni rispetto all'aumento dei prezzi o delle retribuzioni. Si tratta dell'importo globale equivalente a tutti i redditi da pensione che ciascun cittadino può aspettarsi.

Il Lussemburgo dispone della maggiore ricchezza pensionistica per i lavoratori che hanno percepito redditi medi, equivalente a 18 volte questi ultimi nel caso degli uomini, e 22 nel caso delle donne (a causa della maggiore speranza di vita). Ciò significa che, se invece di erogare un dato vitalizio a scadenze regolari, il governo facesse un unico pagamento esattamente dello stesso valore, il giorno del pensionamento dovrebbe versare in media un totale di 587.000 dollari. La ricchezza pensionistica lussemburghese è pari quasi al triplo della media dei Paesi OCSE, mentre i valori più bassi emergono in Irlanda, Messico, Nuova Zelanda, nel Regno Unito e negli USA, dove non si raggiunge nemmeno un sesto del reddito medio.

Per ciascun Paese è più facile poter promettere un alto tasso di sostituzione al momento del pensionamento se l'età pensionabile è maggiore, e quindi il vitalizio viene corrisposto per un periodo più breve. Nella maggior parte dei Paesi membri dell'OCSE l'età pensionabile è 65 anni: l'Islanda e la Norvegia normalmente raggiungono già (come tra breve gli Stati Uniti) i 67 anni, mentre in Repubblica Ceca, Francia, Ungheria, Corea, Repubblica Slovacca e Turchia l'età pensionabile è inferiore ai 65 anni.

L'impatto sulla ricchezza pensionistica dovuto alle differenze in termini di speranza di vita è notevole. A parità di altre condizioni, i Paesi con una speranza di vita minore (Ungheria, Messico, Polonia, Repubblica Slovacca e Turchia) possono permettersi di corrispondere agli uomini una pensione del 10% più alta rispetto ai Paesi che presentano tassi di mortalità nella media dell'OCSE (Germania, Italia e Regno Unito, per esempio). Al contrario, una speranza di vita maggiore aumenta la pressione sul sistema. Nel caso degli uomini, la ricchezza pensionistica supera la media OCSE di quasi l'8% nei cinque Paesi in cui si vive più a lungo: Giappone, Islanda, Norvegia, Svezia e Svizzera.

Le conseguenze dell'intrecciarsi di questi fattori sulla ricchezza pensionistica possono essere illustrate ricorrendo a singoli esempi: in Francia, per quei lavoratori che guadagnano tra il 75% e il 200% della media di tutta l'economia del Paese, il tasso di sostituzione lordo è inferiore alla media OCSE. Ciononostante, la ricchezza pensionistica francese è superiore alla media OCSE perché la soglia dei 60 anni come età pensionabile è relativamente bassa, mentre la speranza di vita è relativamente elevata. Nei Paesi che registrano una speranza di vita inferiore, come l'Ungheria, la Polonia e la Turchia, le pensioni vengono corrisposte per un periodo più breve, e dunque le promesse fatte risultano economicamente più sostenibili. Il contrario avviene in Svizzera e nei Paesi scandinavi, dove la speranza di vita è più elevata.

6. I cittadini capiscono i regimi pensionistici?

Dalle informazioni raccolte dall'OCSE emerge un dato chiaro: in molti Paesi membri i regimi pensionistici sono estremamente complessi. Tale mancanza di chiarezza rende difficile calcolare le future pensioni persino per gli esperti, figuriamoci per il contribuente medio. Per esempio, in Svezia, un colletto bianco con stipendio circa nella media al termine della carriera percepisce cinque pensioni diverse: una statale subordinata al reddito, una statale basata sulla retribuzione, una privata contributiva, una professionale ad assegni definiti e una contributiva professionale.

Bisogna dare atto al governo svedese di avere riconosciuto i problemi insiti in un sistema così complesso, e di essersi mosso per migliorare le informazioni fornite ai cittadini circa il futuro valore delle loro pensioni. Altrove, come in Germania e nel Regno Unito, sono previste informative per i contribuenti relative agli importi presenti e futuri delle pensioni. Anche altri Paesi dovrebbero prendere in considerazione soluzioni simili.

È importante che i giovani comprendano il funzionamento dei regimi pensionistici in parte perché i governi si affidano sempre più a loro per prendere decisioni di carattere finanziario (quanto si deve risparmiare, sotto che forma, ecc.) volte ad assicurare pensioni accettabili in futuro. Inoltre i cittadini devono capire il sistema per essere in grado di condurre un dibattito ragionato sulla riforma delle pensioni

7. Come si evolve il tenore di vita durante la pensione?

Sono due le politiche pensionistiche che hanno un'influenza particolare sui livelli di reddito: l'indicizzazione e la rivalutazione. L'indicizzazione consiste in un adeguamento del vitalizio corrisposto ai pensionati volto a riflettere le variazioni del tenore e del costo della vita; questo meccanismo è da lungo tempo al centro del dibattito sulla sostenibilità finanziaria delle pensioni. In passato molti Paesi regolavano le pensioni in funzione delle retribuzioni, mentre oggi quasi tutti i membri dell'OCSE legano le pensioni ai prezzi al consumo. In base agli assunti adottati dall'OCSE, questa scelta può far risparmiare oltre il 20% rispetto all'indicizzazione collegata ai salari.

Un'altra caratteristica dei programmi basati sulle retribuzioni è data dalla rivalutazione: l'adeguamento dello stipendio percepito precedentemente per far fronte alla variazione del tenore di vita intervenuta tra il periodo in cui si contribuisce alla pensione e il momento in cui si comincia a percepirla. Nonostante avesse un impatto notevole sulle pensioni, fino a pochissimo tempo fa questo meccanismo era considerato meno importante dell'indicizzazione. La maggioranza dei membri OCSE rivaluta gli stipendi passati proporzionalmente all'aumento delle retribuzioni in seno alla loro economia. Esistono però diverse eccezioni, come il Belgio, la Francia, la Corea e la Spagna, dove gli stipendi percepiti in passato sono rivalutati in base ai prezzi. Di norma i salari crescono più dei prezzi, quindi quest'ultima strategia comporta un tasso di sostituzione notevolmente inferiore rispetto alla rivalutazione in relazione agli stipendi: al termine della carriera la pensione può risultare inferiore anche del 40%.

L'occupazione dei lavoratori anziani nei Paesi Bassi: riforme recenti¹

di Geneviève Reday-Mulvey² e Katalin Velladics³

1. Introduzione

Le recenti esperienze olandesi sull'occupazione dei lavoratori anziani si differenziano notevolmente da quelle di altri Paesi del continente europeo come la Francia e la Germania. Detto in breve, negli ultimi 7 o 8 anni i Paesi Bassi sono stati in grado di invertire la tendenza al pensionamento anticipato e migliorare l'occupazione al termine della vita lavorativa. Di conseguenza, il tasso di occupazione dei lavoratori olandesi di età compresa tra i 55 e i 64 anni è passato dal 30% nel 1995 al 42% del 2002 (dal 41% al 55% gli uomini e dal 18% al 29% le donne), mentre l'età media della uscita dal mercato del lavoro è aumentata da circa 60 anni nel 1995 a 62 nel 2002 (cfr. EUROSTAT, 2004).

L'analisi in base alle classi d'età indica che l'incremento più marcato della partecipazione alla forza lavoro si è verificato nel gruppo che va dai 55 ai 59 anni. Oltre i 60 si ha un brusco calo, in ragione del quale meno di due persone su dieci continuano a lavorare nella fascia compresa tra i 60 e i 64 anni. Alla soglia dei 65 anni quasi nessuno ha un'occupazione remunerata (5%). Tuttavia, emergono notevoli differenze tra uomini e donne: lavora circa il 72% degli uomini tra i 55 e i 59 anni e il 27% di quelli compresi tra i 60 e i 64 anni, mentre i dati corrispondenti per le donne indicano rispettivamente il 34% e l'11%. Le statistiche sulla forza lavoro dimostrano inoltre che sebbene vi siano in assoluto meno donne anziane che lavorano, il loro tasso di occupazione cresce più rapidamente di quello maschile. Inoltre, il prolungamento dell'attività lavorativa si configura chiaramente come un fenomeno generazionale: per i più giovani avere e conservare un'occupazione retribuita è di gran lunga più normale e accettabile, non solo dopo la nascita di un figlio, ma anche in età avanzata (Cfr. European Employment Observatory Monthly Newsletter, No. 21).

I fattori principali che nei Paesi Bassi determinano l'aumento della partecipazione alla forza lavoro da parte degli anziani sono i seguenti:

- le iniziative pubbliche e private volte a comprimere l'uscita anticipata dal mercato del lavoro e incoraggiare l'attività lavorativa tra i 55 e i 64 anni;
- la promozione del lavoro a tempo parziale per tutti i lavoratori di tutte le età;
- la mancanza di manodopera qualificata, già evidente in alcuni settori, come istruzione e sanità, in cui recentemente i pensionati sono tornati al lavoro senza subire la riduzione delle pensioni (anticipate) percepite. Per esempio, in campo sanitario, tra il 2001 e il 2002 sono stati richiamati 25.000 lavoratori.

¹ Il presente contributo è basato sul capitolo "The Netherlands — Encouraging Atypical Work" del libro di Reday-Mulvey G. (2005): *Working Beyond 60 — Key Policies and Practices in Europe*, Palgrave, Basingstoke.

² Associazione di Ginevra, *Ricerche su sicurezza sociale, assicurazione e occupazione — I quattro pilastri*, Associazione di Ginevra, Ginevra.

³ Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI), L'Aia, Paesi Bassi.

- La crescita economica, il cosiddetto “miracolo olandese”, che ha determinato un’impennata del tasso di occupazione. L’offerta di manodopera non riusciva a far fronte alla domanda e i lavoratori anziani non erano più considerati una minaccia per le carriere dei più giovani, mentre i datori di lavoro erano meno propensi a sfruttare le possibilità offerte per mettere a riposo i lavoratori anziani.

2. Iniziative pubbliche volte a promuovere il prolungamento della vita lavorativa

Riforme di ampio respiro sono state varate verso il 1995 e hanno ricevuto un forte impulso durante il secondo governo Kok (1998-2002). Nell’intento di mantenere sotto controllo la spesa pensionistica e di far fronte ai crescenti costi della sanità, tra le altre iniziative, a partire dal 1999, il governo olandese ha fissato il traguardo di un aumento annuo di 0,75 punti percentuali del tasso di partecipazione netto della fascia d’età compresa tra i 55 e i 64 anni. Gli sforzi si sono concentrati principalmente sui nati tra il 1945 e il 1960, in gran parte ancora attivi sul mercato del lavoro. Gli obiettivi chiave erano mantenere attiva questa classe d’età e prevenirne l’uscita dal mercato occupazionale. In un tale contesto, i principi essenziali che hanno guidato gli sforzi del governo sono i seguenti:

- rendere il prolungamento della vita lavorativa più facile e attraente;
- evitare, quando possibile, il pensionamento anticipato obbligatorio;
- il prepensionamento volontario deve rimanere possibile, ma i costi vanno coperti individualmente e non dalla collettività;
- incoraggiare il reinserimento nel mercato del lavoro.

Nel 2000 il governo olandese ha istituito una Task Force denominata “Anziani e occupazione” con il preciso compito di non far uscire gli ultracinquantacinquenni dalla forza lavoro. La Task Force era stata incaricata di (i) far coincidere direttive politiche e pratica; (ii) promuovere una diversa mentalità; promuovere pratiche efficaci. I lavori sono iniziati nel giugno del 2001 e sono sfociati in una relazione finale presentata nel dicembre 2003, contenente raccomandazioni per i responsabili a livello decisionale, cui ha fatto seguito, nel maggio 2004, una dichiarazione governativa riguardante il prolungamento della vita lavorativa (cfr. van der Heiden-Aantjes, 2004).

2.1. Iniziative pubbliche per ridurre l’uscita dal mercato del lavoro

2.1.1 Modifiche al regime dei prepensionamenti

Iniziata nel 1995, la riforma del regime dei prepensionamenti (VUT — Vervroegde Uittreding) — che in passato si era dimostrato molto generoso per i salariati ma molto costoso per lo Stato — è stata realizzata per mezzo di contrattazioni collettive e aveva lo scopo di finanziare il sistema con risorse individuali. Si tratta di una riforma di ampio respiro tesa a sostituire la solidarietà con la responsabilità individuale (finanziamento diretto).

Anche se esistono diversi regimi di settore, la regola generale è che sia possibile percepire una pensione a tasso completo a partire dai 60 anni e al termine di un periodo minimo di contribuzione pari a 35 anni. In seguito alla riforma, il tasso di sostituzione è sceso dall’80% al 70% dell’ultimo stipendio. Oltre a ciò, a partire dal 2003 ha avuto inizio lo smantellamento graduale delle facilitazioni fiscali concesse ai regimi dei prepensionamenti. In linea di massima, la transizione dalle pensioni basate sulla ritenuta alla fonte alle pensioni (anche anticipate) a capitalizzazione scoraggia l’uscita anticipata dal mercato del lavoro e invita a mantenere un’occupazione fino alla soglia dei 65 anni (l’età pensionabile stabilita per legge nei

Paesi Bassi sia per gli uomini che per le donne) o anche oltre. Per esempio, chi lavora fino a 70 anni può percepire una pensione pari al 100% dell'ultimo stipendio lordo.

2.1.2 Modifiche all'assicurazione disabilità

Nei Paesi Bassi sia le pensioni anticipate che quelle di invalidità — entrambe piuttosto generose - rientravano tra le opzioni preferite dalle aziende che desideravano disfarsi di manodopera in eccesso. Per esempio, a causa del ricorso generalizzato alle pensioni di invalidità, nel 1997 nei Paesi Bassi era classificato come disabile il 9% della popolazione, contro il 5% in Germania e Danimarca e il 6% nel Regno Unito. Il ricorso all'assicurazione disabilità per motivi diversi da quelli di natura medica (ovvero considerazioni legate al mercato del lavoro) è stato legittimato e favorito dalle parti sociali come dal governo.

A seguito delle recenti riforme, si è avuta una ridefinizione dei concetti di abilità e inabilità al lavoro. Ora è necessario stabilire una relazione diretta e oggettiva tra diminuzione della capacità lavorativa e malattia o handicap. L'inabilità non è più collegata all'occupazione o allo stipendio precedenti. A differenza di quanto avveniva in passato, un lavoratore parzialmente disabile di 55 anni che non riesce a trovare lavoro non ha più diritto al sussidio a tasso completo. Le disposizioni in vigore obbligano chi può ancora lavorare part-time e svolgere mansioni diverse a tornare sul mercato del lavoro e accettare ciò che gli viene offerto.

Una delle modifiche di più ampia portata introdotte di recente nel sistema si è avuta in ragione della cosiddetta "Legge del portiere" (*Wet Poortwachter*) del 1° Aprile 2002, la quale, al termine del primo anno di malattia, obbliga datore di lavoro e dipendente a redigere una relazione in cui si descrivono le iniziative intraprese per agevolare il ritorno all'occupazione. Un altro cambiamento è dato dal fatto che a partire dal 1° gennaio 2004 i datori di lavoro devono corrispondere ai dipendenti disabili il 70% dello stipendio per due anni invece di uno, come avveniva in passato. Solo in seguito il lavoratore potrà richiedere la pensione di invalidità.

A seguito di tali riforme dell'assicurazione disabilità, il numero di beneficiari è diminuito, soprattutto a partire dall'inizio del 2003. Il picco nell'erogazione delle pensioni di invalidità si è avuto nel quarto trimestre del 2002 (993.000 persone); alla fine di giugno del 2004 si era scesi a 968.000 beneficiari, cioè una riduzione del 2,5%, la più significativa dal 1987 (cfr. *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 21). Metà dei beneficiari delle pensioni di invalidità è composta da uomini di età compresa tra i 55 e i 64 anni.

2.1.3 Modifiche all'assicurazione disoccupazione

Anche il regime di assicurazione disoccupazione ha sempre rappresentato una via d'uscita anticipata dal mercato del lavoro, soprattutto per la classe d'età compresa tra i 60 e i 64 anni, e in un certo senso il fenomeno è andato in crescendo dopo la riforma dell'assicurazione disabilità illustrata sopra. Secondo Delsen (2003) il 30% degli anziani inattivi è disoccupato.

Uno dei principali cambiamenti introdotti di recente nel sistema di assicurazione disoccupazione è dato dalla normativa del 2002, che stabilisce sanzioni pecuniarie per le aziende che licenziano dipendenti sopra i 57,5 anni. La sanzione massima può arrivare al 30% del sussidio di disoccupazione calcolato fino al raggiungimento dei 65 anni. Inoltre, a partire dal gennaio 2004, una volta compiuti i 57,5 anni, i disoccupati sono nuovamente obbligati a registrarsi presso gli uffici di collocamento e accettare le eventuali occupazioni per cui sono idonei. Queste nuove disposizioni riguardano sia gli anziani che richiedono il sussidio di disoccupazione che quelli che ricevono le prestazioni sociali minime.

2.2 Iniziative pubbliche volte a incoraggiare l'occupazione tra i 55 e i 64 anni

A integrazione delle misure per ridurre l'uscita anticipata dal mercato del lavoro, è stata da poco introdotta una serie di iniziative pubbliche volte a promuovere l'occupazione degli anziani. Elenchiamo di seguito le principali.

2.2.1 Normativa sul lavoro a tempo parziale

La legge olandese incoraggia il lavoro part-time a tutte le età. Nel 1996 la legge sulla parità di trattamento degli orari di lavoro (*Wet verbod op Onderscheid naar Arbeidsduur*) ha garantito pari diritti ai lavoratori a tempo parziale e agli altri lavoratori con contratti flessibili, proibendo qualsiasi distinzione basata sull'orario di lavoro, fatto salvo i casi in cui vi siano ragioni oggettive. La legge su flessibilità e sicurezza del 1999 comprende misure che permettono una maggiore flessibilità di gestione aziendale da parte dei datori di lavoro, ma garantiscono ai dipendenti la sicurezza in termini di reddito e occupazione. In base alla legge del 2000 sulla variazione dell'orario di lavoro (*Wet Aanpasig Areitsdur*) se si è stati occupati in una struttura (con almeno 10 dipendenti) per un anno, si ha il diritto di modificare il contratto e lavorare settimanalmente più o meno a lungo, a meno che il datore di lavoro non riesca a dimostrare che ciò sarebbe dannoso per l'azienda.

Grazie alla promozione del tempo parziale, nei Paesi Bassi la percentuale di lavoratori anziani part-time è più alta che in altri Paesi dell'Europa occidentale. Stando all'Indagine sulle forze lavoro nell'Unione Europea, nel 2002 il 43% dei lavoratori olandesi tra i 50 e i 64 anni aveva scelto il tempo parziale, contro il 28% nel Regno Unito, il 22% in Svezia e il 19% nei 15 Stati membri dell'UE (cfr. EUROSTAT, 2004).

2.2.2 Disposizioni fiscali volte a promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani

Nel 2001 è stata introdotta una nuova misura per ridurre i contributi sociali per gli ultracinquantenni disoccupati a lungo termine. In precedenza tali riduzioni venivano concesse solo in caso di assunzione di disoccupati che avessero superato i 57,5 anni d'età. Nel quadro della pianificazione fiscale del 2002 è stato introdotto un ulteriore incentivo all'occupazione che prevede che i datori di lavoro possano richiedere uno sconto sul premio dell'assicurazione disabilità per i dipendenti che hanno dai 58 anni in su. Tale disposizione è volta a favorire il proseguimento del rapporto lavorativo o l'assunzione di dipendenti anziani. Esistono anche misure in favore degli ultrasessantacinquenni che accettano lavori temporanei. Per esempio, per questa fascia di età le agenzie del settore non devono versare i contributi previdenziali, e sono previste facilitazioni fiscali per i lavoratori che affiancano alla pensione anche un reddito da lavoro.

2.2.3 Normativa contro la discriminazione in base all'età

Già con il Programma integrale delle politiche di intervento in favore degli anziani 1995-1998 il governo aveva proclamato la necessità di combattere la discriminazione. A partire dal 1999 ogni discriminazione nell'assunzione, selezione, formazione lavoro, istruzione e promozione del personale è stata proibita. La normativa più recente contro la discriminazione in base all'età (in recepimento di una direttiva EU) è entrata in vigore nel maggio 2004 e ha portata addirittura maggiore. Analogamente, il progetto di legge sulla parità di trattamento nell'occupazione proibisce qualsivoglia distinzione in base all'età, fatti salvi i casi in cui stabilire limiti di anzianità sia oggettivamente giustificato.

3. Iniziative private a favore del prolungamento della vita lavorativa

3.1 Raggiungimento di una transizione flessibile tra lavoro a tempo pieno e pensionamento a tutti gli effetti

Uno degli ostacoli principali al lavoro in età avanzata era rappresentato dalle disposizioni in materia di pensioni, per esempio, la regola comune che prevedeva il calcolo della pensione in base allo stipendio percepito nell'ultimo anno o negli ultimi anni. Nella maggior parte dei contratti collettivi, tale regola ha subito profonde modifiche, per cui oggi le pensioni vengono calcolate sullo stipendio medio di tutta la vita lavorativa. Nel 2002 quasi il 60% dei salariati olandesi era passato al nuovo sistema. Il nuovo metodo di calcolo comporta il fatto che la transizione dal lavoro a tempo pieno a un lavoro part time al termine della propria carriera non rappresenta più uno svantaggio. Inoltre si è rafforzata la possibilità di trasferire i diritti acquisiti da un'azienda all'altra; allo stesso tempo, il governo olandese ha invitato le parti sociali a discutere e sviluppare diverse formule per ridurre l'orario di lavoro al termine della carriera e introdurre un periodo di transizione tra lavoro a tempo pieno e pensionamento a tutti gli effetti. Una delle opzioni permette a chi ha già compiuto 55 anni di ricevere parte della pensione (anticipata) e percepire un reddito da lavoro a tempo parziale (quarto pilastro), anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile stabilita per legge.

3.2 Pianificazione delle carriere ed aspetti ergonomici

In circa il 25% dei contratti collettivi conclusi nel 2001 (contro l'8% nel 2000) la pianificazione delle carriere rappresentava una clausola importante. In questo contesto la formazione continua è diventata un aspetto fondamentale, e non solo per i lavoratori sopra i 55 anni. Dal 1998 nel settore privato, e dal 1999 anche in quello pubblico, sono previsti sgravi fiscali per le aziende che finanziano la formazione continua, soprattutto se destinata ai dipendenti con più di 40 anni. Ne è risultato che nei Paesi Bassi la percentuale di dipendenti ultracinquantenni che prendono parte a iniziative di formazione è superiore alla media dell'UE. Nel contempo, i sindacati hanno promosso il ruolo di tutor dei lavoratori anziani nella formazione delle nuove leve.

C'è da aggiungere che molti contratti collettivi prevedono disposizioni volte ad adeguare le condizioni di lavoro alle mutate capacità dei dipendenti dopo i 55 anni (45 anni nel settore della vendita al dettaglio). Al termine della carriera è sempre più frequente e comune cambiare lavoro e vedersi assegnare mansioni meno impegnative o anche più spesso ottenere un lavoro meno faticoso ma meno remunerativo. Spesso sono previste disposizioni specifiche che permettono ai dipendenti anziani di compensare il mancato guadagno mantenendo inalterato il livello delle prestazioni pensionistiche. Sempre più aziende oggi sono consapevoli dell'importanza di adottare misure preventive legate all'ergonomia e al function design.

3.3 Il reclutamento del personale in un mercato del lavoro ristretto

Secondo una ricerca condotta da Remery *et al.* nel maggio 2000 su un campione di circa 1.050 società e organizzazioni olandesi con più di nove dipendenti, le iniziative aziendali intraprese più di frequente al fine di rilanciare l'impiegabilità dei lavoratori anziani sono quelle volte a migliorare le condizioni del personale in età avanzata già assunto (Remery *et al.* 2003). Per esempio, il 65% dei datori di lavoro intervistati aveva adottato misure di tipo ergonomico, ma sono comuni anche permessi aggiuntivi e/o ferie più lunghe (62% delle aziende). I lavoratori anziani possono usufruire del prepensionamento part-time e di orari di lavoro

flessibili rispettivamente nel 51% e nel 47% delle aziende esaminate. Meno frequenti risultano misure come l'introduzione di limiti di anzianità per mansioni con orari irregolari e/o turni lavorativi, l'esenzione dagli straordinari o la riduzione del carico di lavoro nel caso dei dipendenti anziani. Il 12% delle aziende concedeva periodi sabbatici e il 21% forniva programmi di formazione, ma un'ulteriore 46% dei datori di lavoro considerati nella ricerca affermava di aver preso in considerazione l'offerta, in un prossimo futuro, di formazione destinata ai lavoratori anziani. Inoltre il 44% intendeva introdurre misure volte a ridurre il carico lavorativo, mentre la retrocessione d'organico dei dipendenti anziani con conseguenti tagli salariali è una scelta operata da non più del 7% degli intervistati. Infine, anche se l'8% delle aziende coinvolte nello studio non aveva ancora preso nessuna di queste iniziative, in media tutte le altre ne avevano adottate quattro.

4. Esito delle ultime trattative tra governo e parti sociali: Patto Sociale del novembre 2004

Nell'autunno 2004 i lavoratori olandesi hanno scioperato per esprimere la propria insoddisfazione nei confronti degli sforzi compiuti dal governo nel tentativo di riformare il sistema di previdenza sociale. A loro volta i sindacati sono riusciti a organizzare congiuntamente la seconda più grande dimostrazione avvenuta nei Paesi Bassi dopo la Seconda Guerra mondiale (200.000 dimostranti solo ad Amsterdam il 2 ottobre. Cfr. *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 19). Il governo ha compreso quanto sia difficile riformare il sistema previdenziale senza l'appoggio dei sindacati e ha iniziato a cercare nuove strade per riaprire il dibattito. Il 5 novembre 2004 è riuscito a concludere un accordo con le parti sociali. I principali risultati raggiunti con questo Patto Sociale sono i seguenti (cfr. *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 20).

4.1 Prepensionamento e regime contributivo volontario

Il governo non è tornato sulla decisione di abolire i benefici fiscali destinati al prepensionamento dal 1° gennaio 2006. Il regime contributivo volontario fornirà un'alternativa in base alla quale i dipendenti che lo desiderano possono costituire un conto di risparmio. Ciò significa che possono andare in pensione con tre anni di anticipo e percepire il 70% dello stipendio, quindi chi usufruisce appieno del regime contributivo volontario può smettere di lavorare a 62 anni. Inoltre, chi ha contribuito a un fondo pensione per oltre 40 anni potrà ridurre l'età pensionabile a 63 anni senza dover ricorrere al regime volontario; se invece si integrano le due possibilità, è possibile smettere di lavorare a 60 anni.

4.2 Il regime delle pensioni di invalidità

La normativa sul nuovo regime delle pensioni di invalidità è diventata meno severa ed è ora più in linea con i suggerimenti del Consiglio economico e sociale. La legge sulle pensioni di invalidità (WAO) verrà infatti sostituita dalla legge su Reddito e lavoro in funzione delle capacità lavorative (WIA: Wet werk en inkomen naar arbeidvermogen) il 1° gennaio 2006. In base alle disposizioni precedenti, la Normativa sui redditi dei disabili totali sarebbe stata accessibile solo per chi era completamente inabile al lavoro. Il nuovo accordo garantisce il reddito dei disabili totali come pure di chi ha minori possibilità di recupero. Chi fa parte di questo secondo gruppo verrà sottoposto a un riesame annuale nel corso dei primi cinque anni in cui si percepisce la pensione di invalidità. Il limite di età per tale riesame verrà abbassato da 55 a 50 anni.

4.3 Sussidio di disoccupazione

Le misure approvate sono volte a non concedere più il sussidio a chi ha lavorato solo per un breve periodo, mentre per il momento è stato congelato il progetto che prevede di scalare il trattamento di fine rapporto dal sussidio di disoccupazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Dalen van, H. and Henkens, K. (2002): "Early-Retirement Reform: Can It and Will It Work?", *Ageing and Society*, 22, pp. 209-231.
- Delsen, L. (2002): "Active Strategies for Older Workers in the Netherlands", in Jepsen, M., Foden, D. and Hulsebaut, M. (eds.): *Active Strategies for Older Workers*, European Trade Union Institute, Brussels, pp. 299-344.
- European Employment Observatory (2004): "The Netherlands – Participation of Older Workers Increases and Disability Rates Go Down", *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 21, December, <http://www.eu-employment-observatory.net>.
- European Employment Observatory (2004): "The Netherlands – Participation of Older Workers Increases and Disability Rates Go Down", *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 20, November, <http://www.eu-employment-observatory.net>.
- European Employment Observatory (2004): "The Netherlands – Participation of Older Workers Increases and Disability Rates Go Down", *European Employment Observatory Monthly Newsletter*, no. 19, October, <http://www.eu-employment-observatory.net>.
- EUROSTAT (2004): *European Social Statistics — Labour Force Survey Results 2002*, EUROSTAT, Luxembourg.
- Heiden-Aantjes van der, L. (2004): "The Dutch Approach to Promoting Labour Participation of Workers Between the Ages of 55 and 65 Years", *The Geneva Association: The Four Pillar Newsletter*, no. 35, August, pp. 3-5.
- Reday-Mulvey, G. (2005): *Working Beyond 60 — Key Policies and Practices in Europe*, Palgrave, Basingstoke.
- Remery, C., Henkens, K., Schippers, J. and Ekamper, P. (2003): "Managing an Ageing Workforce and a Tight Labour Market: Views Held by Dutch Employers", *Population Research and Policy Review*, 22, pp. 21-40.

Promuovere l'occupazione tra i lavoratori che invecchiano: l'insegnamento delle riforme politiche in Finlandia

di Seija Ilmakunnas* e Mervi Takala**

Riassunto

Di tutti i Paesi dell'Unione Europea dei 15, la Finlandia ha registrato il più alto aumento nell'occupazione dei lavoratori anziani sin dall'inizio degli anni Novanta. In questo periodo si è verificata una rapida transizione da una politica che incoraggiava i pensionamenti anticipati a una volta a promuovere il prolungamento dell'attività lavorativa. Va notato che tale inasprimento delle condizioni di uscita anticipata dal mercato del lavoro si è verificato in un periodo particolarmente difficile a causa di un tasso di disoccupazione eccezionalmente alto tra gli anziani. Il presente articolo illustra le cause e le modalità che hanno determinato, prima che in altri Paesi dell'UE, il successo delle politiche finlandesi volte a incoraggiare i lavoratori anziani a rimanere in attività. Si sostiene che lo sviluppo positivo dell'occupazione è il risultato dell'interazione tra una congiuntura economica favorevole e misure di ampio respiro per promuovere il lavoro. Tali misure comprendono modifiche in senso restrittivo ai regimi pensionistici. La grave recessione dei primi anni Novanta rappresenta un fattore importante per spiegare sia l'urgente bisogno di riformare i regimi di prepensionamento, sia la necessità di rendere tali riforme politicamente più accettabili.

1. Introduzione

Tutta l'Europa si preoccupa di come incoraggiare i cittadini a lavorare per un numero maggiore di anni, dato che l'aumento dei tassi di occupazione è un fattore essenziale per riuscire a fare dell'UE l'economia più competitiva del mondo nel decennio 2000-2010. Oltre all'obiettivo del tasso di occupazione globale (70% entro il 2010), sono stati stabiliti traguardi specifici per quanto concerne l'incremento dei tassi riguardanti i lavoratori anziani. Lo scopo, precisato al Consiglio Europeo di Stoccolma, è portare il tasso di occupazione dei 55-64enni al 50% entro il 2010.

Tale risultato è stato da poco raggiunto in Finlandia, anche se nel 2003-04 si è avuto un leggero calo del tasso di occupazione globale, inferiore di circa tre punti percentuali rispetto alla soglia di riferimento. Sta di fatto che la Finlandia ha registrato il più marcato aumento dell'occupazione tra gli anziani dei Paesi dell'Unione dei 15 a partire dalla fine degli anni Novanta. Sotto questo punto di vista si può dire che essa abbia ottenuto il risultato migliore, e che quindi fornisca un esempio degno di considerazione.

Naturalmente, l'aspetto più interessante è dato dalle possibili spiegazioni di uno sviluppo positivo di questo genere, con particolare riferimento al ruolo svolto dalle politiche adottate. È evidente che la situazione economica favorevole non può essere l'unica spiegazione per il brusco rialzo dell'occupazione tra i lavoratori anziani in Finlandia, che risulta talmente

* Direttore del Dipartimento Ricerche del Centro per le pensioni finlandese. Finnish Centre for Pensions Research D., 00065 Eläketurvakeskus, Finland.

** Ricercatore presso il Dipartimento Ricerche del Centro per le pensioni finlandesi.

superiore ai dati relativi all'intera popolazione da far pensare che la riforma dei regimi di prepensionamento abbia fornito un impulso decisivo. Sembra dunque lecito considerare più in dettaglio tale riforma e le sue conseguenze.

In Finlandia si è avuto un rapido passaggio dalla promozione dei pensionamenti anticipati a una politica che incoraggia l'estensione della vita lavorativa. Il sistema dei sussidi di disoccupazione era stato istituito negli anni Settanta, ma nei dieci anni successivi erano stati introdotti anche altri programmi di prepensionamento (prepensionamenti individuali, pensioni di vecchiaia anticipate e pensioni a tempo parziale). Tali sistemi hanno iniziato a essere un obiettivo per le riforme volte a ridurne la popolarità già sin dagli anni novanta. Oggi questo orientamento ha trovato applicazione nella riforma del 2005, in base alla quale si perviene all'abolizione di due programmi (sussidi di disoccupazione e prepensionamento individuale).

Può essere una sorpresa scoprire che in Finlandia la rapida transizione verso un inasprimento delle condizioni di prepensionamento sia avvenuta in una situazione resa particolarmente difficile da livelli di disoccupazione eccezionalmente alti. La grave recessione dell'inizio degli anni Novanta ha comportato un peggioramento immediato dell'occupazione. La seconda metà del decennio ha poi visto una rapida crescita economica, ma la disoccupazione di massa continuava a rappresentare un problema serio, soprattutto tra i lavoratori anziani non specializzati. In questo periodo, le nuove leve trovavano impiego principalmente nei settori in espansione, mentre chi era disoccupato incontrava più difficoltà. L'età dell'oro delle pensioni anticipate è giunta alla sua conclusione in un contesto in cui invece rappresentava una forte tentazione per risolvere i problemi sul tappeto.

Il presente articolo si propone di spiegare come e perché la Finlandia sia riuscita prima di altri membri dell'UE a incoraggiare gli anziani a continuare a lavorare. Nella seconda parte si descrivono le condizioni degli anziani sul mercato del lavoro a partire dall'inizio degli anni Novanta. La terza parte procede a un'analisi più dettagliata dei mutamenti intervenuti a livello delle modalità di prepensionamento nello stesso periodo di tempo. Poiché il ruolo delle riforme politiche è fondamentale, la quarta parte illustra come esse siano diventate possibili. La quinta considera le prospettive per il futuro, e in particolare i probabili effetti dell'ultima riforma delle pensioni alla luce degli studi più recenti. Nella sesta parte si traggono le conclusioni.

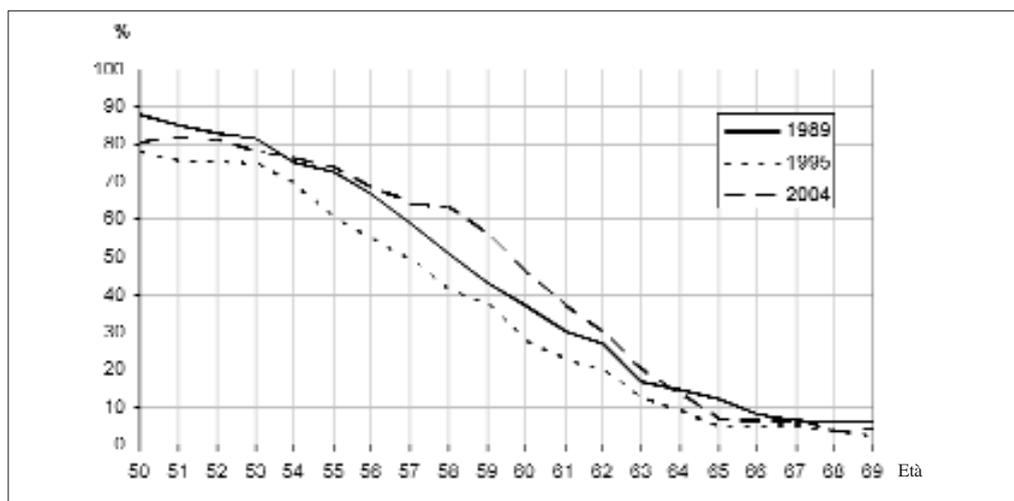
2. Lavoratori anziani e mercato

2.1 I tassi di occupazione sono aumentati rapidamente

Sin dalla metà degli anni Novanta tra i lavoratori anziani si è verificato un rapido aumento dell'occupazione,¹ in particolare nella classe d'età compresa tra i 55 e i 61 anni. In meno di un decennio, il tasso di occupazione nella fascia compresa tra i 58 e i 60 anni è cresciuto di circa 20 punti percentuali. Al confronto, la variazione che ha interessato gli over 61 è molto più limitata, anche se tra la popolazione in età compresa tra i 60 e i 64 anni si è avuto un incremento superiore a quello fatto registrare tra i 30 e i 54 anni (Tabella 1). Il modesto aumento dell'occupazione tra gli ultrasessantenni indica che su questa classe d'età si devono concentrare gli sforzi futuri.

¹ È anche interessante notare che nel 2004 il tasso di occupazione tra i 50 e i 59 anni era addirittura superiore ai livelli del 1989, cioè nel periodo di crescita economica precedente alla recessione. Si può dunque concludere che un marcato dinamismo economico da solo non è sufficiente a garantire l'occupazione di queste classi d'età.

Figura 1: Tasso di occupazione nel 1989, 1995 e 2004



Come dimostra l'aumento dell'occupazione tra i dipendenti di mezza età (30-54 anni), soprattutto durante la seconda metà degli anni Novanta la situazione generale del mercato del lavoro risultava particolarmente favorevole. Tale aumento si spiega soprattutto alla luce del ciclo marcatamente positivo che è seguito alla recessione, quando l'economia finlandese ha fatto registrare il secondo tasso di crescita medio di tutta l'Unione Europea, dopo l'Irlanda. Tuttavia, il divario tra dipendenti anziani e di mezza età dimostra altresì che una ripresa economica rapida non può essere l'unica spiegazione dell'aumento dell'occupazione nella fascia compresa tra i 50 e i 64 anni.

Tabella 1: Tassi di occupazione nel 1995 e nel 2004

	1995	2004	Variazione
30-54	77,7	82,1	4,4
55-59	48,9	65,7	16,8
60-64	18,5	29,2	10,7

Fonte: Statistiche sulla forza lavoro, Ufficio statistiche finlandese.

La Finlandia, come gran parte degli altri Stati membri dell'UE, ha adottato diverse misure volte a far crescere l'occupazione, ma il problema era scegliere il "pacchetto" di politiche migliore. Al livello dell'economia nazionale, il pacchetto prevedeva aspetti generali come una stretta fiscale, un moderato aumento delle retribuzioni e un taglio all'imposizione sui redditi. Oltre a queste misure di macrolivello, la Finlandia ha introdotto programmi di promozione dell'occupazione, come il Programma nazionale per i lavoratori anziani (1998-2002), che ha avuto un ruolo importante nel migliorare la considerazione in cui erano tenuti questi lavoratori attraverso misure "dolci". Si è trattato di una serie di informazioni generali e programmi di formazione realizzati in diversi settori dell'amministrazione, anche avvalendosi della partecipazione attiva delle parti sociali.

Naturalmente è molto difficile valutare le conseguenze sull'occupazione di un programma di questo tipo, il cui scopo consisteva nel cambiare l'atteggiamento dell'opinione pubblica, sensibilizzandola ai problemi legati all'invecchiamento. Tuttavia ciò non significa che questo tipo di sforzi sia inutile, in quanto possono essere considerati segnali di una "svolta culturale e paradigmatica",² necessaria per poter procedere a cambiamenti politici più concreti.

In Finlandia le pensioni rappresentano un settore di particolare interesse per le organizzazioni operanti sul mercato del lavoro. Le pensioni hanno base giuridica, ma i principi di fondo e le eventuali riforme sono per lo più concordati nel corso di negoziati che coinvolgono i principali attori del settore lavorativo.³ Ciò è vero anche nel caso dei regimi di prepensionamento, per cui il prerequisito fondamentale per modificarne la disciplina era rappresentato dal raggiungimento del consenso tra le parti sociali circa la necessità di una riforma. Si può sostenere che le modifiche in senso restrittivo dei percorsi di pensionamento anticipato rappresentano il segnale più concreto di una transizione quasi ideologica verso il prolungamento delle carriere, che sostituisce il ricorso alle pensioni anticipate per risolvere il problema della disoccupazione.

Se la politica occupazionale prevede l'applicazione simultanea di più misure, è difficile isolare le conseguenze "vere" di un dato fattore in seno al pacchetto globale. Ciò vale particolarmente se le riforme sono graduali, come nel caso dei regimi di prepensionamento. Tuttavia il diverso andamento delle assunzioni di lavoratori anziani e di mezza età è un chiaro segnale delle ricadute positive che le riforme hanno avuto sull'occupazione. Anche l'OCSE⁴ è giunta alla medesima conclusione: il marcato rialzo del tasso di occupazione tra i lavoratori anziani è in parte avvenuto in conseguenza della forte ripresa economica, e in parte può essere per lo più spiegato con i cambiamenti apportati ai regimi di prepensionamento.

Le classi d'età maggiormente interessate dall'aumento dell'occupazione sono quelle che più hanno risentito delle restrizioni all'uscita anticipata dal mercato del lavoro (cfr. Capitolo 3). In particolare, i relativi cambiamenti prevedono l'innalzamento dell'età minima per accedere all'assicurazione disoccupazione e alla pensione anticipata individuale, una pensione di invalidità sottoposta a criteri medici meno severi di quella standard.⁵

Il ruolo cruciale attribuito ai limiti minimi d'età si spiega in parte con il fatto che le prestazioni delle pensioni anticipate di norma non prevedono aggiustamenti attuariali e, di conseguenza, chi ha maggiore probabilità di ricorrere ai meccanismi di uscita anticipata dal mercato del lavoro è incoraggiato a iniziare a riscuotere i sussidi il prima possibile. Il che spiega appunto l'importanza dell'abbassamento del limite d'età, dato che i singoli non sono altrettanto motivati a posticipare il ricorso al prepensionamento.

I dati ottenuti dall'analisi microeconomica dimostrano inoltre che, per lo meno durante un periodo di crescita economica, eventuali riforme volte a ridurre il numero di persone che ricorrono al prepensionamento (modificando i limiti d'età) si ripercuotono positivamente sul livello di occupazione dei lavoratori anziani. Kyyrä e Wilke⁶ rilevano che l'innalzamento dell'età minima per accedere ai sussidi ha notevolmente ridotto il rischio disoccupazione interessato dalla modifica in questione. Conseguentemente alla riforma, nel 1997 l'età minima per accedere ai sussidi è stata innalzata di due anni (da 53 a 55 anni).

² Cfr. Arnkil *et al.* (2002).

³ Cfr. Ilmakunnas and Vanne (2004).

⁴ OECD (2004).

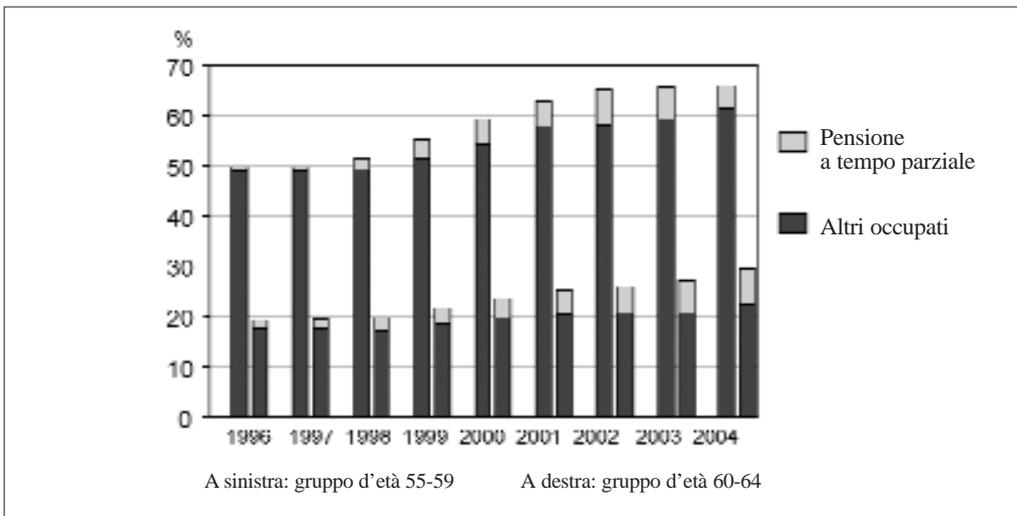
⁵ *Ibid.*

⁶ Kyyrä and Wilke (2004).

2.2 Le pensioni e il lavoro part-time hanno maggiore successo

Tradizionalmente la Finlandia è un Paese in cui solo una minoranza dei dipendenti lavora a tempo parziale: nel 2003 appena il 13% (il 9% degli uomini e il 18% delle donne). Si tratta di livelli ben inferiori alla media dell'Unione europea, anche se la percentuale di lavoratori part-time è andata aumentando negli ultimi dieci anni. Una spiegazione ovvia è fornita dalla maggiore popolarità delle pensioni a tempo parziale (figura 2). Questo tipo di pensione può essere assegnato ai dipendenti che passano dal tempo pieno a quello parziale (in quest'ultimo caso, l'orario di lavoro va da un minimo di 16 a un massimo di 28 ore la settimana) e corrisponde al 50% del divario tra le retribuzioni percepite in base a ognuno dei due regimi. Il programma era già stato introdotto alla fine degli anni Ottanta anche se è diventato veramente popolare solamente alla fine degli anni Novanta, quando l'età minima di accesso è stata temporaneamente ridotta da 58 a 56 anni.

Figura 2: Tasso di occupazione e pensioni part-time (classi di età 55-59, 60-64)



Fonte: Forza lavoro finlandese, Statistiche finlandesi e Statistiche sulle pensioni, Centro finlandese per le pensioni.

Oggi la quota dei pensionati part-time si aggira sul 25% dei dipendenti in età compresa tra i 60 e i 64 anni. Si tratta di un risultato notevole che porta con sé conseguenze significative. L'incremento delle pensioni e dell'occupazione a tempo parziale comporta naturalmente il fatto che le ore lavorate aumentino più lentamente del numero di dipendenti, però si sono anche avuti cambiamenti auspicabili a livello del mercato del lavoro. Il part-time è concentrato soprattutto in certi ambiti, come il commercio, il settore alberghiero e quello della ristorazione, e ha interessato in particolare le donne. Inoltre il successo del tempo parziale ha contribuito a modificare gli assetti tradizionali. Gli uomini hanno quasi la stessa probabilità delle donne di ricorrere al part-time, la cui maggiore popolarità ha flessibilizzato gli orari lavorativi anche in settori in cui prima non era assolutamente usuale.

In paragone alla situazione internazionale, la quota di occupati part-time più per necessità che per scelta in Finlandia risulta molto elevata: un terzo del totale.⁷ Al contrario, chi è occupato a tempo parziale in base al regime di pensionamento part-time si dichiara soddisfatto

⁷ Per es., cfr. Corral and Isusi (2004).

degli orari lavorativi.⁸ È lecito dunque sostenere che l'espansione di questo tipo di pensioni sta contribuendo alla tendenza a optare per il lavoro part-time più per libera scelta che per obbligo imposto.

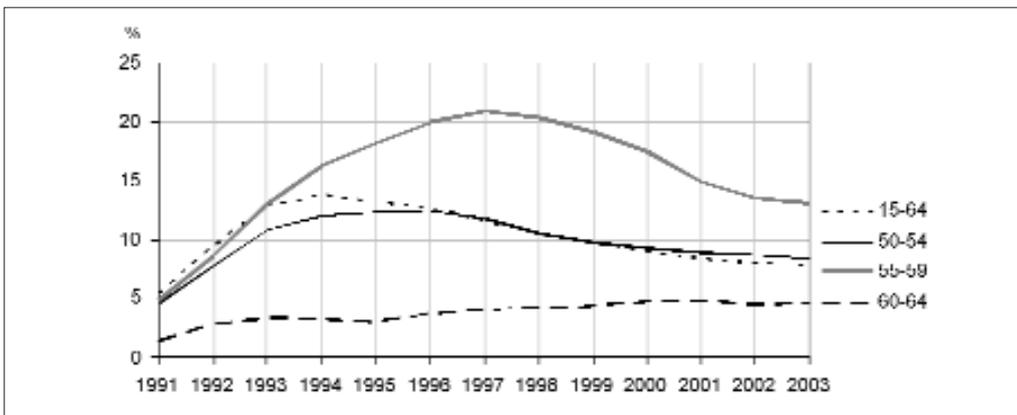
L'OCSE ha criticato il sistema finlandese delle pensioni part-time perché ridurrebbe l'offerta di lavoro effettiva.⁹ Tali critiche si basano sui risultati di uno studio di ampio respiro che ha dimostrato che una larga fetta (circa il 50%) dei pensionati a tempo parziale avrebbe continuato a lavorare a tempo pieno se non avesse potuto usufruire della pensione.¹⁰ Inoltre, secondo una recente indagine, i pensionati part-time non intendono ritirarsi dalla vita lavorativa più tardi rispetto a chi lavora a tempo pieno.¹¹ Il dibattito dimostra che un regime di questo tipo porta a conseguenze diverse sul mercato del lavoro, e che un'eventuale riforma deve tenere conto sia degli aspetti quantitativi che di quelli qualitativi.

2.3 La disoccupazione resta un problema serio per i lavoratori anziani

Nel corso della recessione dei primi anni Novanta, il tasso di disoccupazione ha registrato un balzo di 13 punti percentuali nel giro di quattro anni, dal 3,2% del 1990 al 16,6% del 1994. Il fenomeno ha riguardato soprattutto la classe d'età compresa tra i 55 e i 59 anni, diventando un problema persistente anche a livello individuale.

La Finlandia fa parte di quel gruppo di Paesi in cui è possibile ricorrere al sussidio di disoccupazione (assicurazione disoccupazione e relativa pensione) per traghettare il lavoratore fino alla pensione di vecchiaia.¹² L'importanza di questa possibilità di uscita dal mercato del lavoro è palesemente aumentata nel corso della severa recessione dei primi anni Novanta. Il pericolo di rimanere disoccupati è cresciuto a dismisura per i lavoratori anziani che avevano diritto al sussidio di disoccupazione, e che hanno sofferto meno delle conseguenze finanziarie dovute alla perdita del lavoro.¹³

Figura 3: Rapporto disoccupati/popolazione nel 2003



Fonte: Statistiche del Ministero del Lavoro.

⁸ Takala (2004).

⁹ OCSE (2004).

¹⁰ Hakola (2002); Takala (2002).

¹¹ Takala (2004).

¹² Oggi chi perde il lavoro a 55 anni o più può ricevere un sussidio di disoccupazione correlato allo stipendio fino ai 60 anni, dopo di che è possibile percepire l'assicurazione disoccupazione. In seguito alla riforma del 2005, l'assicurazione disoccupazione sarà eliminata mentre si corrisponderanno sussidi prolungati a chi perde il lavoro dopo aver compiuto 57 anni, fino a quando non avrà diritto alla pensione di vecchiaia.

¹³ Cfr. Hakola and Uusitalo (2004).

Il permanere della disoccupazione può essere causato anche dai problemi di allocazione delle risorse che hanno caratterizzato il mercato del lavoro negli anni del rimbalzo successivo alla recessione. In quei settori che erano stati maggiormente colpiti dalla disoccupazione, come quello edile, la ripresa è stata lenta in confronto ai settori di nuova espansione, per esempio l'industria elettronica. Di conseguenza, i nuovi posti di lavoro erano radicalmente diversi da quelli andati perduti all'inizio degli anni Novanta, e chi era rimasto disoccupato durante la recessione si trovava a essere in una posizione di relativo svantaggio per svolgere le nuove mansioni richieste durante la ripresa.¹⁴ La disoccupazione a lungo termine è diventata un problema grave soprattutto per i lavoratori anziani a bassa scolarità. Oggi gli ultracinquantacinquenni che ricevono il sussidio di disoccupazione da lungo tempo (sia assicurazione disoccupazione che relativa pensione) costituiscono una fetta notevole (oltre un terzo) del totale dei disoccupati (cioè chi è iscritto al collocamento o riceve un sussidio di disoccupazione).

Il carattere endemico della disoccupazione si collega direttamente al tasso di passaggio dalla condizione di senza lavoro a quella di occupato. Pare chiaro che questo indicatore sia legato all'età: per chi si avvicina ai sessant'anni esso risulta infatti insignificante in confronto a chi sta per compiere o ha compiuto da poco i cinquanta.¹⁵ I dati sembrano indicare che gli effetti del "tunnel della disoccupazione" non si limitano a far aumentare il rischio di perdere il lavoro: per chi si trova già in questa condizione, l'effetto "tunnel" sembra ridurre le probabilità di riconquistare un impiego.

Ne consegue che negli ultimi dieci anni l'aumento del tasso di occupazione tra i lavoratori anziani è una conseguenza del declino del tasso di passaggio dall'occupazione alla disoccupazione, più che del miglioramento delle prospettive di impiego per gli anziani rimasti senza lavoro. In altre parole, è diminuito il rischio di rimanere disoccupati, ma se questa eventualità si verifica poi è molto difficile trovare un nuovo lavoro. La conclusione è che probabilmente in futuro occorreranno misure diverse da quelle adottate finora.

3. L'uscita anticipata dal mercato del lavoro

Per quanto concerne le politiche pensionistiche, in Finlandia ci si trova concordi nel ritenere che per garantire la sostenibilità finanziaria in futuro è necessario prolungare la vita lavorativa. Ciò non significa solamente cominciare a lavorare prima, ma soprattutto aiutare gli anziani a rimanere attivi, limitando i prepensionamenti.

In Finlandia, quando gli anziani escono dal mercato del lavoro, in genere vanno in pensione e lasciano definitivamente la loro professione. È difficile che chi perde il lavoro in età avanzata riesca a trovarne un altro, come è anche poco probabile che chi va in pensione anticipatamente riesca a riprendere a lavorare.¹⁶

In seguito alla recessione dei primi anni Novanta la disoccupazione in Finlandia ha toccato livelli mai visti prima, e per gli anziani disoccupati le opportunità di reinserimento sono diventate molto scarse. Al tempo, per gli anziani il sussidio di disoccupazione era diventato la principale via d'uscita dalla vita lavorativa,¹⁷ trasformandosi da strumento molto marginale in uno dei principali sistemi di pensionamento.¹⁸

¹⁴ Cfr. Koskela and Uusitalo (2004).

¹⁵ Rantala and Romppanen (2004).

¹⁶ Ibid.

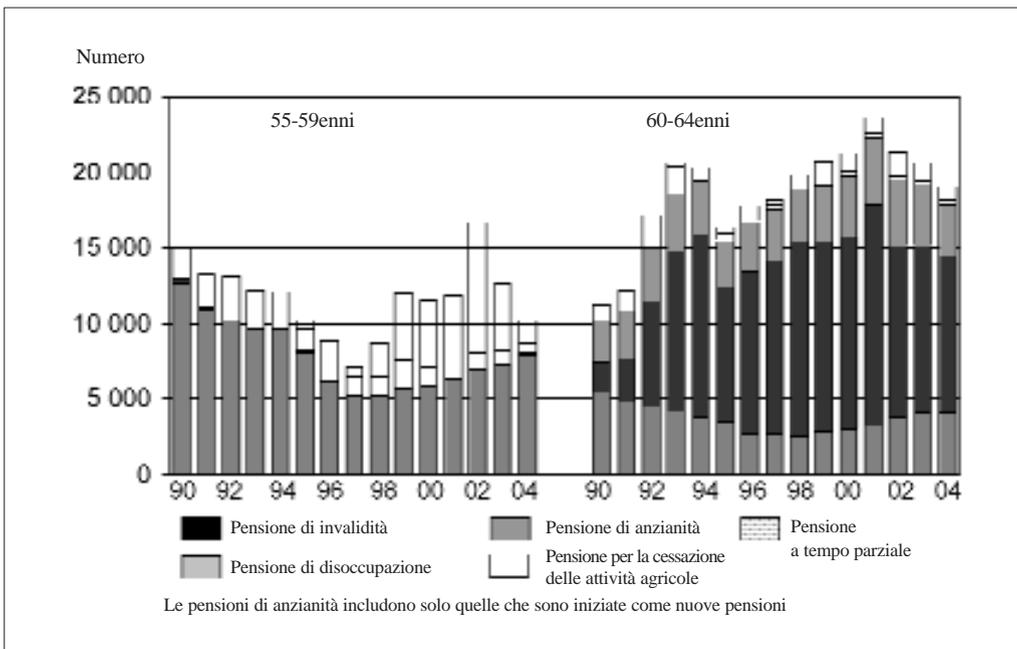
¹⁷ Gould (1999); Hytti (2002).

¹⁸ Gould and Saurama (2004).

In seno al regime pensionistico non si era tenuto alcun dibattito aperto a proposito del sussidio di disoccupazione. Nel 1991 una relazione della commissione per l'età pensionabile propose di abolirlo, ma poi le preoccupazioni circa la sussistenza degli anziani disoccupati durante la recessione condusse alla decisione di mantenerlo. All'inizio degli anni Novanta fu creato un sistema comprendente sussidi di disoccupazione giornalieri e relativi assegni, noto come "passerella verso la pensione di disoccupazione".¹⁹ Secondo Lundqvist,²⁰ questa mossa, parallelamente alle maggiori opportunità di prepensionamento offerte negli anni Ottanta, è stato il fattore scatenante dello sconvolgimento del mercato del lavoro degli over 50.

Gli studi condotti in Finlandia²¹ hanno dimostrato che negli anni Novanta l'esistenza stessa della "passerella" è bastata a incrementare la disoccupazione tra gli anziani. A prescindere dal periodo considerato, il rischio di rimanere disoccupati è sempre maggiore per i lavoratori in età avanzata se questi hanno raggiunto la soglia inferiore del percorso pensionistico. Nel 1993, il limite minimo per accedere al sistema era 53 anni, proprio la fascia d'età che fu maggiormente colpita dalla disoccupazione. Quando nel 1997 il limite passò a 55 anni, i senza lavoro iniziarono ad aumentare da questa età in su. Tuttavia, la correlazione tra il pericolo di rimanere disoccupati e la soglia inferiore di accesso alla pensione disoccupazione è andata scemando a partire dal 1998.

Figura 4: Nuove pensioni del settore privato nella classe d'età 55-64 nel periodo 1990-2004, in base alla tipologia



Fonte: Statistiche sulle pensioni, Centro finlandese per le pensioni.

¹⁹ La "passerella verso la pensione di disoccupazione" si riferisce a una situazione in cui gli anziani disoccupati continuano ad avere diritto al sussidio di disoccupazione giornaliero fino a quando non raggiungono l'età in cui possono riscuotere l'assicurazione disoccupazione, per poi passare alla pensione di vecchiaia.

²⁰ Lundqvist (1996).

²¹ Cfr. Hytti (2001).

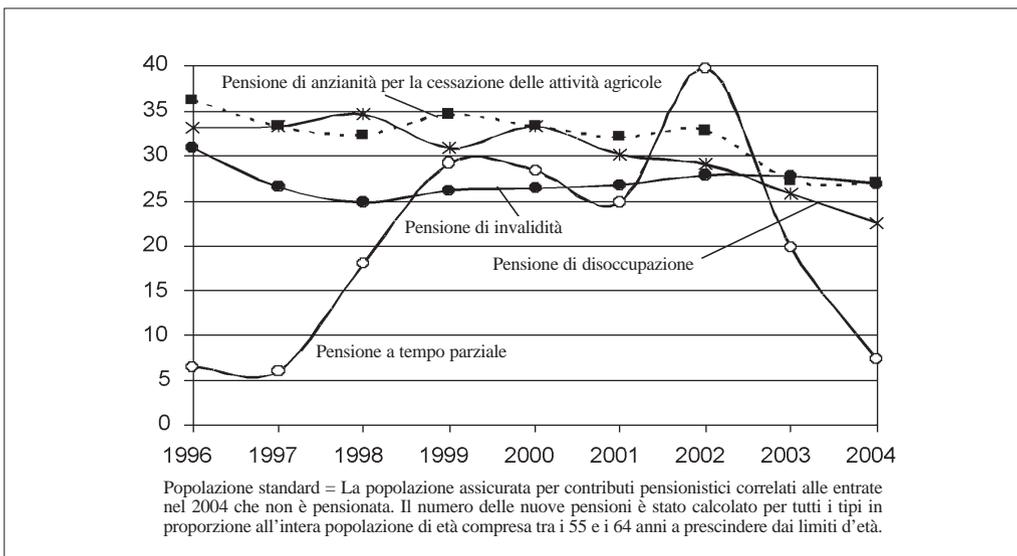
La pensione di invalidità in Finlandia ha rappresentato un'altra delle maggiori vie d'uscita dal mercato del lavoro. Disoccupazione e disabilità si sono alternate nel ruolo di causa principale della cessazione dell'attività lavorativa da parte degli anziani. Le pensioni di invalidità hanno raggiunto l'apice della loro popolarità nel corso dei cambiamenti strutturali che hanno investito le industrie rurali alla fine degli anni Sessanta e Settanta, e durante il periodo di piena occupazione al termine degli anni Ottanta.²²

Il numero di anziani beneficiari delle pensioni di invalidità crebbe notevolmente alla fine degli anni Ottanta, quando si passò a un sistema con criteri più rigidi (pensioni di anzianità anticipate) mirato alle persone con oltre 55 anni, la cui capacità lavorativa era valutata in base alle condizioni di salute, all'età e al carico di lavoro.

All'inizio degli anni Novanta, si verificò una brusca diminuzione dei nuovi accessi alle pensioni di invalidità, soprattutto tra i più anziani: la classe d'età compresa tra i 60 e i 64 anni risultò dimezzata rispetto al picco degli anni Ottanta. Secondo Gould e Nyman,²³ la causa principale di questo fenomeno è da ricercare nel miglioramento delle condizioni di salute e delle capacità lavorative della popolazione, nei mutati criteri per l'assegnazione delle pensioni, nella maggiore importanza assunta dalla riabilitazione e nella ripresa fatta segnare in termini occupazionali.

Dal 2000 in poi le nuove pensioni di invalidità hanno ricominciato a far segnare un certo incremento, in parte spiegabile con l'invecchiamento della popolazione, dal momento che la generazione del baby boom ha raggiunto l'età in cui il rischio di invalidità risulta maggiore. Tuttavia, la mutata struttura delle età riesce a spiegare solo in parte questo aumento, dato che esso risulta evidente anche dai dati distribuiti in base all'età relativi ai nuovi accessi alle pensioni di invalidità (cfr. Figura 5).²⁴

Figura 5: Nuove pensioni subordinate ai redditi, ordinate in base all'età nella classe compresa tra i 55 e i 64 anni – periodo 1996-2004



Fonte: Statistiche sulle pensioni, Centro finlandese per le pensioni.

²² Hytti (2001).

²³ Gould and Nyman (2002).

²⁴ Gould and Nyman (2004).

La terza possibilità di prepensionamento è data dalle pensioni part-time, che sono state popolari negli ultimi anni anche se differiscono dalle altre per il fatto che si continua a lavorare a tempo parziale. Da quando sono state introdotte, le pensioni part-time hanno subito diverse riforme, dovute alla necessità di gestire la disponibilità di manodopera: in certi periodi erano necessari meno, in altri più lavoratori anziani.²⁵ Il medesimo sviluppo emerge anche dalle variazioni che hanno riguardato le pensioni a tempo parziale.

Nel 1998, quando la soglia minima è stata momentaneamente portata da 58 a 56 anni, si è verificata una chiara escalation delle pensioni part-time. Chi ne aveva maturato il diritto da poco aveva dimostrato particolare entusiasmo nello sfruttare la possibilità di lavorare a tempo parziale, un requisito delle pensioni part-time, le quali risultavano più popolari di prima anche tra chi aveva compiuto i 60 anni.

I pensionati a tempo parziale aumentarono nel 2002, un anno prima della riforma. Probabilmente i lavoratori anziani temevano che questo regime non potesse essere mantenuto, o che si verificasse un peggioramento delle condizioni che offriva. Nel 2003-2004 le pensioni part-time non sono state estese ad altre classi d'età, come risulta dalla battuta d'arresto che emerge dai dati (cfr. figura 5).

Oltre ai regimi analizzati sopra, anche il settore agricolo dispone di sistemi propri, benché negli ultimi anni la loro importanza sia diminuita a causa dell'innalzamento dei limiti d'età e del declino della popolazione attiva in questo settore. Negli ultimi anni le pensioni fornite dal comparto agricolo hanno riguardato in media il 2% della popolazione tra i 60 e i 62 anni (pensione per la cessazione delle attività agricole).

Tra tutti quelli che hanno compiuto 60 anni c'è chi sceglie la pensione di anzianità ed esce realmente dal mercato del lavoro ancor prima di aver raggiunto l'età pensionabile standard. Al termine del 2003, un pensionato su quattro di età compresa tra i 60 e i 64 anni si trovava in pensione di vecchiaia, avendo beneficiato di una diminuzione dell'età pensionabile o avendo contribuito al vitalizio anticipato con risorse personali.

3.1 Età media del pensionamento e dell'uscita dal mercato del lavoro

3.1.1 Speranza di vita lavorativa

Sebbene la causa principale della cessazione della vita lavorativa sia il pensionamento, nella prospettiva di un prolungamento delle carriere è necessario prestare attenzione all'età pensionabile oltre che all'età a cui risulta possibile smettere di lavorare. Per calcolare quest'ultima, Hytti e Nio²⁶ hanno adottato un indicatore basato sul "modello del ciclo di vita",²⁷ il quale permette di differenziare, dalla prospettiva del ciclo vitale, tra l'approccio alla vita lavorativa e quello all'invecchiamento della popolazione, misurando quindi il diverso impatto di questi due fattori sulla variazione del tasso di occupazione.

Questo indicatore tiene conto del fatto che la vita lavorativa sta diventando sempre più flessibile e si verifica una redistribuzione del lavoro nel corso del ciclo di vita dell'individuo. Gli esempi comprendono la flessibilizzazione dell'età pensionabile, la crescente necessità di armonizzare vita professionale e vita in famiglia e il concetto di formazione permanente.

I calcoli basati su questo modello dimostrano che negli ultimi dieci anni la speranza di partecipazione alla forza lavoro e la speranza di vita lavorativa sono aumentate notevolmente

²⁵ Takala (1999).

²⁶ Hytti and Nio (2004).

²⁷ In termini tecnici, la misurazione si fonda sui metodi delle tavole di mortalità basate sulla prevalenza (metodo Sullivan).

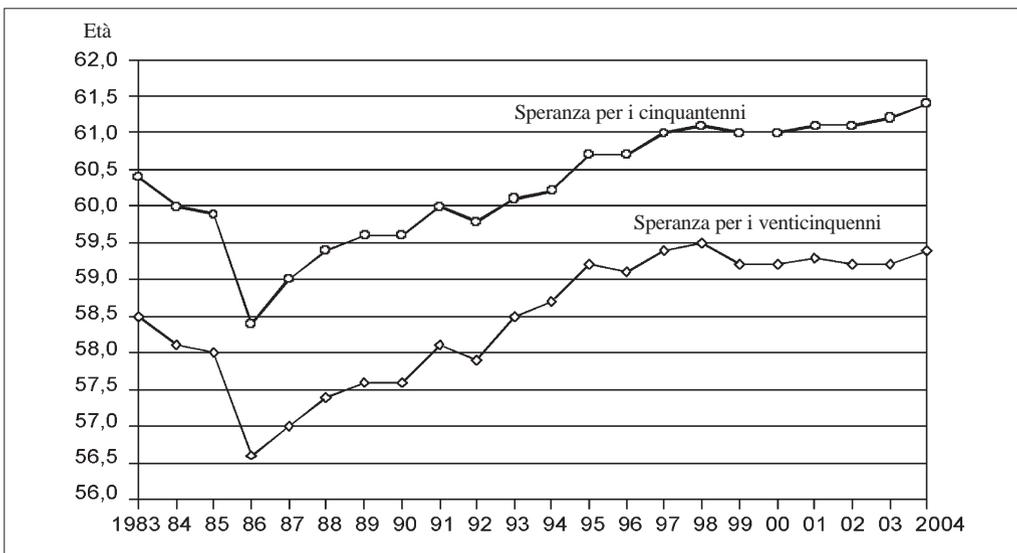
per la popolazione in età compresa tra i 15 e i 50 anni. Rispetto al 1994, per gli ultracinquantenni la speranza di partecipazione alla forza lavoro è aumentata di un anno, e la speranza di vita lavorativa di 1,7 anni. Entrambi i dati risultano già superiori ai livelli raggiunti prima della recessione degli anni Novanta. Nel 2003 la speranza di vita di un cinquantenne era pari a 30,7 anni (28,0 per gli uomini, 33,3 per le donne), quella di partecipazione alla forza lavoro raggiungeva i 9,3 anni (9,5 per gli uomini e 9,1 per le donne), mentre la speranza di vita lavorativa toccava gli 8,7 anni (8,8 per gli uomini, 8,5 per le donne).²⁸

3.1.2 Età prevista per il pensionamento effettivo

L'andamento dell'età pensionabile può essere illustrato dall'età prevista per il pensionamento effettivo, che si basa sul rischio di pensionamento. In questo modo, l'età del pensionamento effettivo non reagisce ai cambiamenti nella struttura delle età della popolazione, risultando un indicatore utile nell'immediato futuro, mentre la generazione del baby boom si appresta ad abbandonare il lavoro.²⁹ In Finlandia il dato viene rilevato per i cittadini di 25 e 50 anni d'età.

Negli ultimi 20 anni c'è stato un chiaro aumento dell'età prevista per il pensionamento effettivo (Figura 6). Il dato ha toccato i livelli minimi nel 1986, quando molti sono andati in pensione anticipata. Da allora si è verificato un aumento di quasi tre anni, più marcato per i cinquantenni che per i venticinquenni. Nel primo caso l'incremento è in gran parte dovuto al fatto che gli ultrasessantenni vanno in pensione più tardi: nel 2004 l'età prevista per il pensionamento effettivo di un cinquantenne era 61,1 anni, senza che vi fossero differenze apprezzabili tra uomini e donne (rispettivamente 61,1 e 60,0 anni).³⁰

Figura 6: Età prevista per il pensionamento effettivo nel periodo 1983-2003, settore privato*



Fonte: Statistiche sulle pensioni, Centro finlandese per le pensioni.

* Nota: Poiché le pensioni part-time prevedono l'attività lavorativa, chi ne usufruisce viene considerato parte della popolazione attiva e non di quella in pensione, contribuendo in parte all'incremento del dato che si interessa.

²⁸ Hytti and Nio (2004).

²⁹ Per ulteriori informazioni sul calcolo delle speranze di pensionamento, cfr. Kannisto (2004).

³⁰ Eläketurvakeskus (2005).

4. I perché di una riforma

Nel corso degli anni Ottanta emerse per la prima volta un ampio consenso circa l'opportunità di un approccio basato sull'uscita anticipata dal mondo del lavoro. Secondo questa prospettiva, gli obiettivi sociali riguardanti i lavoratori anziani si integravano con la promozione della competitività del settore aperto dell'economia.³¹ Ai lavoratori anziani veniva data la possibilità di abbandonare completamente il mercato del lavoro per essere sostituiti da giovani leve più preparate che assumevano mansioni nuove e più produttive. L'importanza delle politiche di prepensionamento aumentò in virtù della forte disparità esistente tra le diverse classi d'età a livello della formazione, il che tra l'altro rendeva evidente la tentazione di ricorrere al prepensionamento come strumento per operare ristrutturazioni.

La Finlandia ha assistito alla rapida transizione dalla cultura del prepensionamento alla politica dell'invecchiamento attivo. Per i responsabili a livello decisionale limitare il diritto alla pensione anticipata non è compito facile, dato che le attuali politiche difensiviste hanno implicazioni elettorali rispetto ai tentativi espansionistici del passato.³² Quindi è importante chiedersi che cosa abbia permesso di adottare negli anni Novanta riforme volte a aumentare invece che diminuire l'offerta di manodopera in un mercato del lavoro estremamente debole. A nostro avviso, tre sono le spiegazioni possibili.

4.1 Necessità di una riforma di efficacia immediata

Il bisogno oggettivo di riforme immediatamente efficaci è uno dei fattori che permettono di spiegare la riforma dei regimi di prepensionamento e i buoni risultati in termini di occupazione. Questo aspetto si collega alla questione dell'invecchiamento della popolazione e della tempistica del cambiamento demografico. In Finlandia il baby boom si è verificato prima che nei Paesi del centro Europa, il che significa che verrà raggiunto prima anche il picco della "tensione demografica".³³ Quando i numerosi rappresentanti della generazione dei baby boomer inizieranno a raggiungere l'età a cui si rendono disponibili gli strumenti del prepensionamento, l'uscita anticipata dal mercato del lavoro diventerà un problema sempre più pressante. In realtà la questione si presenterà molto presto, entro il prossimo quinquennio. Nel contempo, le generazioni più giovani che si affacciano sul mercato del lavoro sono meno numerose e devono non solo soddisfare la domanda di manodopera nei settori in espansione, ma anche sostituire un numero crescente di lavoratori che si ritirano dalla vita attiva. Il timore di eventuali squilibri sul mercato del lavoro ha reso necessario trovare nuove soluzioni a livello di politiche pensionistiche e occupazionali.

Le riforme sono state rese più urgenti anche dalla recessione dei primi anni Novanta, avendo questa determinato un calo occupazionale che ha assunto carattere grossomodo permanente. La recessione ha dimostrato che in Finlandia il settore pubblico era fondato, oltre che su una crescita economica relativamente stabile, anche sull'alto livello di disoccupazione. La recessione ha condotto rapidamente le finanze pubbliche a un disavanzo di vaste proporzioni, mentre il brusco calo del tasso d'occupazione indeboliva le basi finanziarie del settore statale. La situazione si faceva ancor più preoccupante alla luce delle previsioni demografiche di fine anni Novanta, che indicavano che in futuro la speranza di vita sarebbe più di quanto non ci si attendesse.

³¹ Cfr. Hytti (2002).

³² Ney (2003).

³³ Per es. cfr. Börsch-Supan (2005).

4.2 La consapevolezza della crisi come stimolo all'azione

Non basta il bisogno oggettivo di un cambiamento: affinché il Parlamento approvi le necessarie innovazioni legislative, servono anche la capacità di progettare riforme accettabili e una sufficiente volontà politica. La grave recessione economica rese il Paese consapevole della crisi, contribuendo a gettar luce su come sia stato possibile perseguire una politica fiscale severa, negoziare ritocchi salariali modesti e intraprendere riforme strutturali, seppure in maniera puntuale piuttosto che radicale.

La recessione ha determinato gravi squilibri nelle finanze pubbliche e ha reso necessario tagliare le spese. Secondo le stime si è operato circa un centinaio di tagli considerevoli nell'ambito della politica previdenziale e dei servizi sociali,³⁴ il che ha portato a concludere che il welfare non poteva continuare a crescere. Una conseguenza a livello sociale è stata che nel corso del periodo successivo alla recessione le politiche sociali sono state sempre più valutate in base ai loro effetti in termini di efficienza economica e incentivi.³⁵ Si trattava di un cambiamento evidente, dato che nei decenni precedenti si era prestata maggiore attenzione alle conseguenze sulla distribuzione dei redditi. Nel periodo considerato, l'accento fu posto invece sugli effetti deleteri delle politiche sociali sull'incentivazione e sull'offerta di manodopera. È probabile che sia stata questa tendenza generale a contribuire a rendere le parti sociali sempre più disponibili al dialogo e a raggiungere un accordo sulla necessità di riformare il mercato del lavoro e le politiche sociali.

4.3 I sistemi vanno riformati in base al mutare delle condizioni

Le politiche di prepensionamento sono state adottate in un periodo in cui la situazione del mercato del lavoro era molto differente rispetto a quella degli anni Novanta. All'inizio hanno funzionato piuttosto bene, ma la disoccupazione di massa ha modificato la situazione sotto molti punti di vista. Quando si è presentata la necessità di tagliare la forza lavoro, sono emersi nuovi problemi. Il rischio di restare disoccupati crebbe a dismisura nel caso dei lavoratori anziani per i quali era possibile il prepensionamento, mentre poi le probabilità di essere assunti nuovamente erano quasi nulle.

Di conseguenza, si può sostenere che la rete di sicurezza stava iniziando a mostrare i lati negativi che andavano a svantaggio dei lavoratori. La crescente consapevolezza di tali problemi contribuì a far sì che le parti sociali e i responsabili a livello decisionale si rendessero conto della necessità di intraprendere riforme. La politica doveva adeguarsi al mutato assetto dell'economia e del mercato del lavoro.

5. La riforma delle pensioni farà aumentare l'offerta di manodopera?

Le sfide che il sistema pensionistico finlandese si troverà ad affrontare in futuro sono legate almeno alla sostenibilità della prossima fase di invecchiamento demografico. La velocità con cui la popolazione invecchia è stato uno dei fattori che in Finlandia hanno condotto alla recente introduzione di una profonda riforma delle pensioni. Per garantire la sostenibilità del sistema pensionistico a fronte delle incertezze demografiche, l'ultima iniziativa prevede un nuovo strumento: il "coefficiente della speranza di vita".³⁶

³⁴ Lehtonen *et al.* (2001).

³⁵ Kiander (2001).

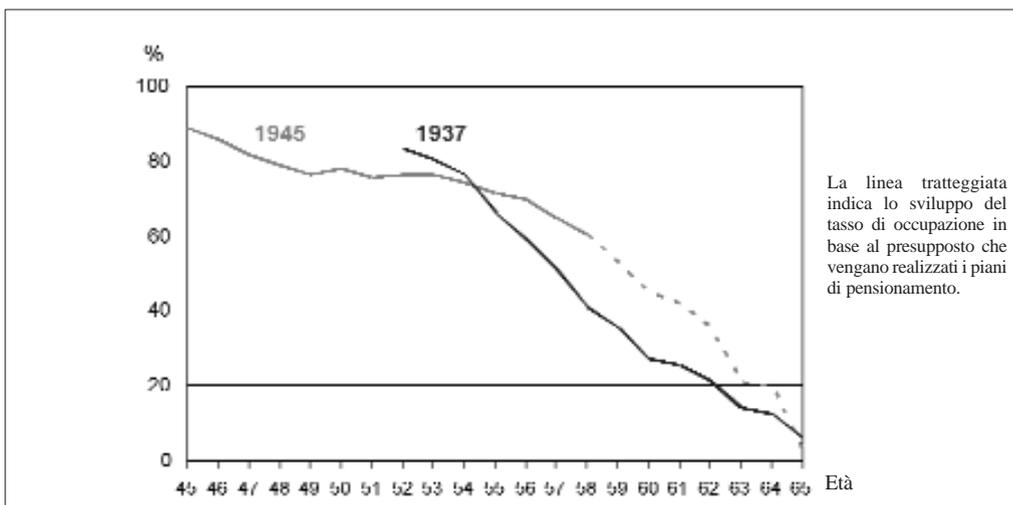
³⁶ Cfr. per es. Börsch-Supan (2005).

L'obiettivo della riforma del 2005 è di posticipare l'età pensionabile di due o tre anni. A questo scopo sono state ridotte le opportunità di prepensionamento mentre sono stati introdotti incentivi finanziari per chi prolunga la propria vita lavorativa. È stata aumentata la libertà di scelta individuale (ottimizzazione): la riforma prevede la possibilità di andare in pensione tra i 63 e i 68 anni e in pensione anticipata a 62. Si è inoltre proceduto a innalzare notevolmente il tasso di accantonamento a 63 anni (dall'1,9% al 4,5%), mentre se si va in pensione a 62 anni od oltre, si procede ad aggiustamenti attuariali.

I dipendenti che si avvicinano all'età pensionabile e i datori di lavoro hanno espresso i rispettivi punti di vista nel corso di un'indagine relativa all'impatto della riforma sulla scelta di continuare a lavorare e rimandare il pensionamento. I risultati indicano che probabilmente i dipendenti finlandesi posticiperanno la pensione fino a un certo punto, ma non sembrano disposti a spingersi troppo in là nel tempo: nella maggior parte dei casi desiderano iniziare a percepire la pensione di vecchiaia a 63 anni, al più tardi a 65.³⁷

I risultati di questa ricerca permettono di valutare che cosa in realtà significherebbe il pensionamento per due gruppi (cfr. Figura 7). La recessione dei primi anni Novanta rappresenta la variabile principale che determina la differenza del rispettivo tasso di occupazione: il gruppo più giovane è caratterizzato da un'occupazione molto maggiore dopo i 55 anni, mentre la recessione ha influito negativamente sulla condizione lavorativa dei più anziani.³⁸

Figura 7: Sviluppo del tasso di occupazione nel periodo 1989-2003 per i nati nel 1937 e nel 1945 occupati nel settore privato



Fonte: Tuominen (2004).

Stando all'indagine, i datori di lavoro sono ben disposti nei confronti del nuovo regime delle pensioni di vecchiaia e ritengono che la flessibilità dell'età pensionabile permetterà di far fronte alla situazione di ogni singolo dipendente in maniera più efficace di quanto non sia possibile fare ora. Gli imprenditori sono più disposti dei dipendenti a credere che gli incentivi finanziari siano uno strumento efficace per prolungare la vita lavorativa.³⁹

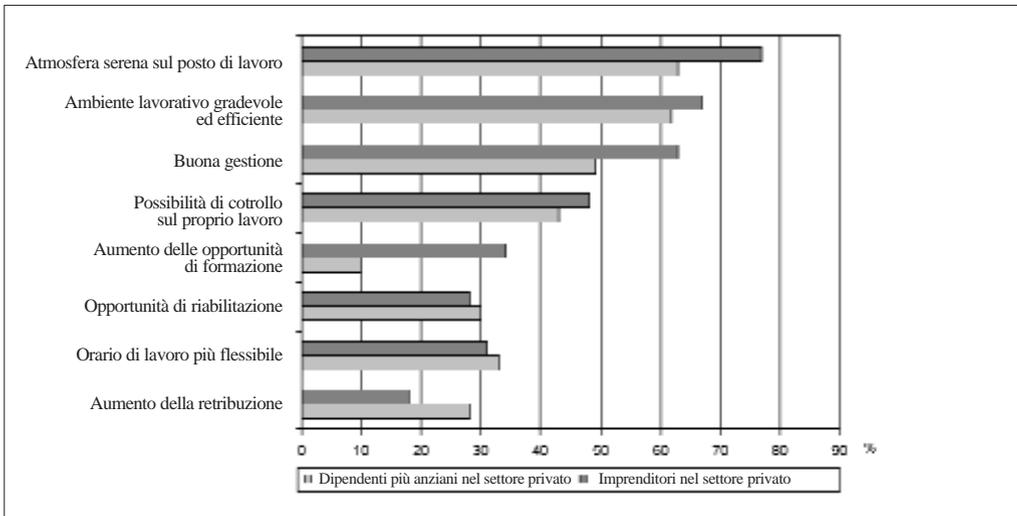
³⁷ Tuominen and Pelkonen (2004).

³⁸ Tuominen (2004).

³⁹ Tuominen, Takala and Tuominen (2005).

Tuttavia, sia i lavoratori che gli imprenditori pensano che gli aumenti salariali e le altre forme di compensazione svolgano un ruolo relativamente poco importante rispetto a diversi altri aspetti che riguardano l'ambiente lavorativo. Secondo i risultati della ricerca, i principali fattori che possono indurre a continuare a lavorare comprendono un'atmosfera serena sul posto di lavoro, un ambiente lavorativo gradevole ed efficiente e una buona gestione (cfr. Figura 8). In gran parte, le opinioni di imprenditori e lavoratori si trovavano a coincidere, anche se i secondi considerano la formazione professionale di gran lunga più importante rispetto ai primi.

Figura 8: Quota (%) di quadri e dipendenti anziani del settore privato che considerano i seguenti aspetti essenziali al fine di continuare a lavorare il più a lungo possibile



Fonte: Tuominen, Takala and Tuominen (2005).

Le conseguenze della riforma sull'età di pensionamento e sull'offerta di manodopera corrisponderanno dunque ai risultati auspicati. Secondo Lassila and Valkonen,⁴⁰ risulta difficile stimare se la riforma condurrà a un aumento del tasso di occupazione, ma riducendo le pensioni anticipate e innalzando i limiti di età l'uscita dal mercato del lavoro verrà posticipata. Le risposte di imprenditori e lavoratori rivelavano anche la disponibilità a prolungare la propria carriera lavorativa.

6. Osservazioni conclusive

Il fattore cruciale alla base della ridotta occupazione dei lavoratori anziani è dato dall'esistenza dei vari sistemi di prepensionamento e delle normative che ne disciplinano l'accesso. I Paesi che hanno un sistema pensionistico comprendente diversi regimi di prepensionamento hanno maggiori possibilità di trovarsi di fronte a ostacoli più grossi nel tentativo di aumentare il livello di occupazione dei lavoratori anziani. Con tutta probabilità, i percorsi disponibili per il prepensionamento mantengono viva la speranza di una vita lavorativa breve anche tra i giovani. Inoltre, le riforme adottate possono rivelarsi inefficaci. Per esempio, una riforma parziale potrebbe semplicemente determinare un travaso da un sistema

⁴⁰ Lassila and Valkonen (2005).

di prepensionamento a un altro, senza effetto alcuno sulla partecipazione alla forza lavoro da parte degli anziani. Inoltre, l'esistenza di vie d'uscita anticipata dal mercato del lavoro può mettere a repentaglio quelle riforme volte a rafforzare gli incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa in seno ai normali regimi delle pensioni di vecchiaia.

In Finlandia negli ultimi quindici anni le politiche di prepensionamento sono state notevolmente modificate. Il nuovo sistema è una versione semplificata di quello esistente all'inizio degli anni Novanta, e probabilmente per il Paese rappresenterà un vantaggio in direzione di un ulteriore aumento del livello d'occupazione degli anziani.

Tuttavia, rimane il problema delle scarse prospettive di trovare un nuovo impiego per chi è anziano e ha perso il lavoro. È dunque necessario che nello sviluppare nuovi sistemi si dia sempre più importanza alla possibilità di reinserimento. Tale necessità è resa più urgente dal fatto che le aziende devono far fronte all'accresciuta concorrenza internazionale, risultando così più vulnerabili agli shock originati fuori dai confini dell'economia nazionali. Nel contempo, è diventato più facile trasferire all'estero operazioni e produzioni, con conseguenze importanti sul mercato del lavoro. Probabilmente ciò significa che i posti di lavoro sono distrutti ma anche creati molto rapidamente; è dunque necessario garantire agli anziani che perdono il posto maggiori possibilità di reinserimento sul mercato del lavoro.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arnkil, R., Hietikko, M., Mattila, K., Nieminen, J., Rissanen, P. and Spangar, T. (2002): "The National Programme on Ageing Workers – Evaluation", *Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2002*, 5. Helsinki. Also in <http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/taocontents89.htm>.
- Börsh-Supan, A. (2005): "The Pension Reform in Finland", *Finnish Centre for Pension Working Papers 2005*, 1, Helsinki. Also in http://www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att22278/22278.pdf.
- Corral, A. and Isusi, I. (2004): *Part-Time Work in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <http://www.eurofound.eu.int>.
- Eläketurvakeskus (2005): "Eläkkeellesiirtymisikä työeläkejärjestelmässä", *Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja*, 1, Helsinki.
- Gould, R. (1999): "Varhaisen Työmarkkinoilta poistumisen reitit", *Eläketurvakeskuksen monisteita*, 26, Helsinki.
- Gould, R. and Nyman, H. (2004): "Mielenterveys ja työkyvyttömyyseläkkeet", *Eläketurvakeskuksen monisteita*, 50, Helsinki.
- Gould, R. and Nyman, H. (2002): "Työkyvyttömyyseläkkeet 1990–2001", *Eläketurvakeskuksen monisteita*, 38, Helsinki.
- Gould, R. and Saurama, L. (2004): "From early exit culture to the policy of active ageing – the case of Finland", in Maltby, T., de Vroom, B., Mirable, M.L. and Øverbye, E. (eds.) *Ageing and the Transition to Retirement. A Comparative Analysis of European Welfare States*, Ashgate, Aldershot, pp. 67–92.
- Hakola, T. (2002): "Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce", *Research Reports*, 89, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Hakola, T. and Uusitalo, R. (2004): "Role of the Firm in Early Retirement", in Øverbye, E. and Kemp, P.A. (eds), *Pensions: Challenges and Reforms*, vol. 9, FISS International Studies on Social Security, Ashgate, Aldershot.
- Hytti H. (2002): Early Exit from the Labour Market Through the Unemployment Pathway in Finland, *Central Pension Security Institute Working Papers 2*, Helsinki. Also in http://www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att17366/17366.pdf.
- Hytti H. (2001): "Väestö ikääntyy — tarvitsevatko ikääntyvät työttömät erityisturvaa?", Tuominen, E. (ed.) *Muuttuva työ ja eläketurva, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2001*, 1,

Helsinki, pp. 280–329.

- Hytti, H. and Nio, I. (2004): “Monitoring the Employment Strategy and the Duration of Active Working Life, *Working Papers*, 38, The Social Insurance Institution, Finland. Social Security and Health Research, Helsinki. Also in [http://193.209.217.5/in/internet/liite.nsf/NET/281204104950EK/\\$File/Sel_38_netti.pdf?OpenElement](http://193.209.217.5/in/internet/liite.nsf/NET/281204104950EK/$File/Sel_38_netti.pdf?OpenElement).
- Ilmakunnas, S. and Vanne, R. (2004): “Funding and Portfolio Management in the Finnish Earnings-Related Pension Scheme”, *Finnish Centre for Pensions Working Papers 11*, Helsinki. Also in http://www.etk.fi/Dynagen_attachments/Att21401/21401.pdf.
- Kannisto, J. (2004): “Effective Retirement Age in the Earnings-Related Pension Scheme in 1996–2003”, *Finnish Centre for Pensions Working Papers 8*, Helsinki. Also in http://www.etk-fi/Dynagen_attachments/Att19824/19824.pdf.
- Kiander, J. (2001): “Laman opetukset – Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset”, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, *VATT-julkaisuja 27*, 5, Helsinki.
- Koskela, E. and Uusitalo, R. (2004): “Unintended Convergence — How Finnish Unemployment Reached the European Level, *Bank of Finland Discussion Papers 6*, Helsinki.
- Kyyrä, T. and Wilke, R. (2004): “Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland”, *VATT-Discussion Papers 346*, Helsinki, <http://www.vatt.fi>.
- Lassila, J. and Valkonen, T. (2005): “Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset”, *Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA Sarja B 211*, Helsinki.
- Lehtonen, H., Aho, S., Peltola, J. and Renvall, M. (2001): “Did the Crisis Change the Welfare State in Finland?”, in Kalela, J., Kiander, J., Kivikuru, U., Loikkanen, H. A. and Simpura, J. (eds), *Down from the heavens, Up from the ashes*, VATT-Publications 27, 6, Helsinki.
- Lundqvist, B. (1996): “Työttömyys ja työeläke”, *Eläketurvakeskus monisteita*, 8, Helsinki.
- Ney, S. (2003): “The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe”, Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutkowski, M., *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, World Bank, Washington D.C.
- OECD (2004): *OECD Economic Surveys 2004 — Finland*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Rantala, J. and Romppanen, A. (2004): “Ikääntyvien työmarkkinoilla pysyminen”, *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 35, Helsinki.
- Takala, M. (1999): “Työnteon ja eläkkeellä olon yhdistäminen. Vaihtoehtona osa-aikaeläke”. *Eläketurvakeskuksen tutkimuksia*, 1, Helsinki.
- Takala, M. (2002): “Osa-aikaeläke ja varhennettu vanhuuseläke muuttuvat — nouseeko eläkeikä?”, in M. Takala and H. Uusitalo (eds) *Varhaiseläkkeet muuttuvat — mutta miten? Arvioita yksityisalojen eläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen vaikutuksista*, *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 30, Helsinki, pp. 51–65.
- Takala, M. (2004): “Onko osa-aikatyöstä ratkaisuksi työssä jatkamiselle?”, Tuominen E. (ed) *Eläkeuudistus ja työssä jatkamisaiheet*, *Eläketurvakeskuksen Raportteja 37*, Helsinki.
- Tuominen, E. (2004): “Eläkeuudistus suuntaa tutkimusta työssä jatkamiseen ja työolojen tutkimiseen”, Tuominen E. (ed) *Eläkeuudistus ja työssä jatkamisaiheet*, *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 37, Helsinki, pp. 11–21.
- Tuominen, E. and Pelkonen, J. (2004): “Joustava eläkeikä — tutkimus Esiraportti joustavien ikärajojen valintatilanteeseen vuosina 2005–2007 tulevista yksityisalojen palkansaajista”, *Eläketurvakeskuksen monisteita*, 45, Helsinki.
- Tuominen, E., Takala, M. and Tuominen, K. (2005): “Työnantajat ja joustava vanhuuseläke” *Eläketurvakeskuksen monisteita*, 51, Helsinki.

Invertire la tendenza da un'uscita anticipata a un'uscita ritardata dal mercato del lavoro: i fattori *push*, *pull* e *jump* nel contesto danese

di Per Jensen*

Riassunto

Nell'Europa dei 25 la Danimarca è un Paese in cui si esce tardi dal mercato del lavoro. In virtù di ciò, l'esperienza danese si trova in contraddizione con la maggior parte delle principali ricerche relative ai fattori che conducono ad anticipare/posticipare il pensionamento. Nei confronti degli anziani il mercato del lavoro in Danimarca è uno dei più brutali in Europa, mentre i regimi di prepensionamento danesi sono da annoverare tra i più generosi. Per tali ragioni ci si aspetterebbe che il Paese fosse caratterizzato da alti tassi di uscita dal mercato del lavoro, mentre avviene il contrario. Su queste basi si sostiene che, nel definire le modalità di pensionamento, i fattori culturali, sociali e psicologici rivestono un'importanza di gran lunga maggiore di quanto di norma non si pensi. Conseguentemente, negli ultimi anni la Danimarca ha adottato un'impostazione culturale basata sulla partecipazione volontaria degli imprenditori e di altre parti sociali nel tentativo di far crescere ulteriormente il tasso di occupazione degli anziani. Tale approccio culturale è stato completato dall'introduzione di incentivi "positivi", che prevedono compensi economici per singoli e comuni se i pensionamenti risultano posticipati.

1. Introduzione

In conseguenza dell'invecchiamento demografico, le nazioni occidentali si trovano ad affrontare sfide importanti nel tentativo di aumentare le opportunità di impiego e trattenere sul mercato i lavoratori anziani. Pare tuttavia che, nello sforzo di indurre gli anziani a continuare a lavorare, alcuni Paesi ottengano risultati migliori di altri. Mentre nei membri dell'UE in genere la forza lavoro si riduce, il tasso di occupazione degli anziani resta relativamente alto in Paesi come la Danimarca, dove infatti nel 2002 si attestava al 57,9% per la classe d'età compresa tra i 55 e i 64 anni, laddove nell'Europa dei 25 la media è del 38,7%.¹ Ciò sembrerebbe indicare che la Danimarca ha compiuto in qualche modo le scelte giuste, e quindi si propone come un potenziale esempio da seguire in relazione allo sviluppo di politiche comunitarie sulla promozione dell'"invecchiamento attivo". Il presente articolo esamina quindi la situazione del mercato del lavoro in Danimarca per rispondere a una domanda in particolare: perché il tasso di occupazione degli anziani è così alto?

* Professore associato presso il Centro studi comparati sul welfare, Università di Aalborg, e Direttore della Scuola superiore danese di ricerche sulla previdenza sociale e la diversità.

¹ COM (2004); Nordheim (2004).

Per scoprire perché i lavoratori anziani decidano o meno di uscire dal mercato del lavoro si ricorre qui a tre modelli che in genere vengono applicati per rendere conto del fenomeno in questione, ovvero *push*, *pull* e *jump*:²

- le spiegazioni basate sul modello *push* sottolineano il fatto che chi va in pensione in anticipo è vittima delle strutture sociali della società industriale; in altre parole, la pensione anticipata è innanzitutto il risultato dell'esclusione dal mercato del lavoro;³
- le spiegazioni basate sul modello *pull* sostengono che la generosità della previdenza sociale rappresenta un forte incentivo economico al prepensionamento, incoraggiando i lavoratori anziani a uscire dal mercato;⁴
- le spiegazioni basate sul modello *jump* prevedono che i lavoratori anziani lascino il mercato in risposta al desiderio o all'impulso irresistibile di intraprendere un nuovo percorso di vita alla ricerca di nuove forme di auto-realizzazione e soddisfazione personale.⁵

Più in dettaglio, i modelli *push*, *pull* e *jump* offrono tre spiegazioni diverse e indipendenti del perché si verifichino i prepensionamenti e l'uscita anticipata dal mercato del lavoro. In pratica però può risultare piuttosto difficile distinguere tra le tre possibilità, perché esse rendono conto di tre fattori che interagiscono fra loro⁶; in altre parole, Push, Pull e Jump non forniscono spiegazioni che si escludono a vicenda. Inoltre si è sostenuto che i mercati del lavoro, le politiche previdenziali e le inclinazioni individuali fanno parte delle singole culture nazionali.⁷ Quindi, *push*, *pull* e *jump* non possono essere considerati isolatamente, né risultano significativi di per sé: si tratta piuttosto di realizzazioni diverse in seno a culture diverse. In base a queste premesse, il presente articolo non prevede l'applicazione dei tre modelli in senso tradizionale, cioè in quanto teorie fondate su (singole) relazioni causali. Al contrario, i modelli *push*, *pull* e *jump* vengono impiegati come un quadro analitico suscettibile di contribuire alla sistemazione di osservazioni empiriche in merito alle cause che conducono a tassi di occupazione relativamente alti tra i lavoratori anziani in Danimarca.

Nonostante una situazione relativamente favorevole, come altri membri UE la Danimarca ha cercato di invertire la tendenza dal pensionamento anticipato al pensionamento posticipato o flessibile. Si tratta di una svolta avvenuta alla fine degli anni Novanta, quando sono state introdotte nuove disposizioni con l'obiettivo di contrastare il fenomeno dei prepensionamenti. Un bilancio dei risultati conseguiti a seguito di tali nuove disposizioni sarebbe prematuro; ciò nondimeno in questa sede si descriveranno le iniziative introdotte in Danimarca negli ultimi 5-8 anni e volte a incoraggiare i lavoratori anziani a rimanere attivi.

2. Fattori *push*

Le spiegazioni basate sul modello *push* si fondano sui cambiamenti strutturali, sulle condizioni di lavoro e sulle peculiarità individuali, secondo l'assioma in base al quale se si è liberi di scegliere, si preferisce lavorare piuttosto che uscire dal mercato. La cessazione dell'attività lavorativa indotta dalla strutturazione del sistema occupazionale è dunque ritenuta fondamentalmente involontaria e sgradita ai salariati. Da questo punto di vista, il prepensionamento può essere interpretato come un'esclusione dal mercato del lavoro che comporta un minore benessere, cioè la perdita di reddito, status, autostima, ecc. Le spiegazioni

² Shultz, Morton and Weckerle (1998); Jensen and Kjeldgaard (2002); Snartland and Øverbye (2003).

³ Per es., Knuth and Kalina (2002).

⁴ Gruber and Wise (1999).

⁵ Per es., Featherstone and Hepworth (1995).

⁶ Per es., Kohli and Rein (1991).

⁷ Per es., Guillemard (2003).

basate sul modello *push* comprendono tre dimensioni:

- a livello individuale, l'uscita dal mercato del lavoro è dovuta a problemi di salute, eventualmente determinati da un ambiente di lavoro sfavorevole dal punto di vista fisico e mentale;
- a livello aziendale, si smette di lavorare in conseguenza del ricorso alla cassa integrazione e di licenziamenti che riguardano i lavoratori anziani e
- a livello del mercato del lavoro, gli anziani abbandonano il mercato occupazionale perché, una volta rimasti senza lavoro, non sono in grado di trovare un nuovo impiego.

Il tasso di disoccupazione funge da contesto generale dell'uscita dal mercato del lavoro determinata dal funzionamento del sistema occupazionale,⁸ per esempio determinando fino a che punto sia possibile ringiovanire la forza lavoro, ovvero sostituire i dipendenti anziani con nuove leve. Da questo punto di vista, a partire dalla metà degli anni Novanta in Danimarca la disoccupazione è diminuita sensibilmente. Tra il 1994 e il 2002 il tasso globale è passato dal 12,3 al 5,2%, mentre quello relativo ai lavoratori in età compresa tra i 50 e i 66 anni è crollato dal 14,0% al 6,0%.⁹ Per gli anziani, la disoccupazione rimane più alta che per altre classi di età; tuttavia il notevole calo che si è verificato segna una svolta nelle opportunità di impiego. Tra il 1998 e il 2002 il tasso di partecipazione alla forza lavoro è passato da 81,2 a 85,6 per chi aveva tra i 50 e i 54 anni, da 70,9 a 78,2 per i lavoratori in età compresa tra i 55 e i 59 anni, e da 29,4 a 30,0 per chi aveva tra i 60 e i 66 anni.¹⁰

2.1 Fattori *push* a livello individuale

Molti studi hanno dimostrato che le condizioni di salute sono un fattore decisivo nelle scelte relative al pensionamento, soprattutto per chi anticipa quanto più possibile l'uscita dal mercato del lavoro. I pensionamenti collegati allo stato di salute sono stati studiati in relazione a problematiche connesse con l'ambiente di lavoro; per esempio, una recente ricerca danese rivela che chi ha fatto lavori particolarmente usuranti dal punto di vista fisico tende maggiormente ad andare in pensione anticipata a causa del cattivo stato di salute.¹¹ In generale, in Danimarca l'uscita anticipata e il prepensionamento sono caratteristici dei colletti blu e dei settori industriali legati alla produzione di beni.¹²

I lavoratori non specializzati e meno scolarizzati risultano particolarmente esposti a uscita anticipata e prepensionamento. Nel 2002 il tasso di occupazione per la fascia d'età che va dai 55 ai 59 anni era del 58% per chi possedeva la licenza elementare, del 91% per chi invece aveva un titolo di studio universitario.¹³ Il collegamento tra partecipazione alla forza lavoro e livello di istruzione non è però diretto, dato che i lavoratori meno istruiti vanno molto più soggetti a problemi di salute.

⁸ Taylor and Walker (1994, p. 579 cont.).

⁹ Danmarks Statistik (2003).

¹⁰ Danmarks Statistik (1998 e 2004a).

¹¹ Jensen and Kjeldgaard (2002). In futuro la situazione potrebbe mutare, in parte perché l'ambiente di lavoro sta migliorando in senso fisico, e in parte perché a esso si può sostituire sempre lo stile di vita in quanto fattore che determina il cattivo stato di salute.

¹² AK-Samvirke (2004).

¹³ Nielsen (2004).

Tabella 1: Livello di istruzione e pensioni (1999)

	Meno di 10 anni di istruzione (%)	11-14 anni di istruzione (%)	15-16 anni di istruzione (%)	Oltre 17 anni di istruzione (%)	Totale (%)
Occupato, 54-66 anni	29,5	50,2	12,4	7,9	100,0
In pensione anticipata 60-66 anni	40,4	50,8	8,1	0,8	100,0
Pensione di invalidità	47,8	44,9	5,5	1,8	100,0
Totale	40,9	49,0	8,0	2,1	100,0

Fonte: dati propri.

Come indicato nella Tabella 1, tra livello di istruzione e stato di salute emerge un legame, dal momento che la bassa scolarizzazione influisce sul prepensionamento, soprattutto in termini di pensioni di invalidità. Solo il 29,5% dei lavoratori anziani attivi ha meno di dieci anni di istruzione alle spalle, mentre tra chi riceve la pensione di invalidità il tasso sale a 47,8%. La concessione della pensione di invalidità non è però determinata esclusivamente dalle condizioni di salute; per esempio, il livello di disoccupazione è sempre stato una variabile importante in questo senso. Verso la fine degli anni Novanta, i comuni in ristrettezze economiche con elevati tassi di disoccupazione hanno concesso più pensioni di invalidità rispetto ai comuni finanziariamente solidi.¹⁴

2.2 Fattori push a livello aziendale

In Danimarca le piccole e medie imprese sono l'asse portante della struttura occupazionale: circa la metà di tutti gli impieghi è assicurata da aziende con meno di 50 dipendenti.¹⁵ In effetti in Danimarca i rapporti di lavoro a vita sono rari; di conseguenza il mercato del lavoro è flessibile, mentre mobilità e ricambio del personale risultano accentuati. Per esempio, nel 1994-95, su un totale di 2,9 milioni di lavoratori, 775.000 sono stati disoccupati per periodi più o meno lunghi. Per lo più si trattava comunque di disoccupazione a breve termine, dato che in oltre il 50% dei casi è stato trovato un nuovo impiego in meno di 15-16 settimane.¹⁶

La flessibilità del mercato danese è determinata dalla scarsa protezione del lavoro e da una relativa facilità di assunzione e licenziamento. In pratica, alcuni segmenti dei colletti blu possono essere licenziati da un giorno all'altro o addirittura da un momento all'altro senza preavviso. In questi casi il rischio di disoccupazione è alto, e i lavoratori anziani hanno sofferto più degli altri a causa della frequenza nel ricambio del personale. Come illustrato in Tabella 2, in Danimarca la scarsa protezione del posto di lavoro e la flessibilità del mercato hanno stimolato la tendenza ad anticipare il pensionamento.¹⁷

¹⁴ Den Social Ankestyrelse (1998).

¹⁵ (Danmarks Statistik (2004a).

¹⁶ Finansministeriet (1995).

¹⁷ Quindi, la scarsa protezione del lavoro in Danimarca ha un significato e un effetto diversi da quelli che può avere in Svizzera, dove questo fattore ha contribuito all'alto tasso di disoccupazione tra i lavoratori anziani (cfr. Dorn and Sousa-Poza (2003).

Tabella 2: Protezione del lavoro e messa in mobilità dei lavoratori anziani da un punto di vista comparativo

	Fattori procedurali che limitano la libertà di licenziamento concessa al datore di lavoro (alla fine degli anni Novanta): punteggio globale	Percentuale di pensionati uomini (55-64 anni) che hanno lasciato l'ultima occupazione o il mercato del lavoro principalmente a causa di licenziamento o messa in mobilità
Danimarca	0,5	23,4
Francia	2,8	10,7
Germania	3,5	9,5
Italia	1,5	2
Paesi Bassi	5	7,9
Spagna	2	10,2
Inghilterra	1	22

Fonte: OCSE, 1999; *Inchiesta comunitaria annuale sulle forze di lavoro, 1995.*

Nota: Il punteggio globale può andare da 0 a 6. A valori maggiori corrisponde una maggiore protezione del lavoro. Per ulteriori chiarimenti sulle modalità di calcolo del "punteggio globale", cfr. OECD (1999 Allegato 2.b).

Sono diversi i motivi per cui i lavoratori anziani in Danimarca risultano poco ambiti e quindi sono oggetto di licenziamenti o messa in mobilità. Uno è che gli anziani sarebbero meno produttivi dei giovani, e se questo è vero, lo stipendio è un fattore determinante per la loro impiegabilità. Da questo punto di vista, in Danimarca i lavoratori anziani percepiscono retribuzioni relativamente alte,¹⁸ anche se gli importi relativi risultano notevolmente inferiori a quelli di Germania e Italia, Paesi in cui gli anziani vanno meno soggetti a licenziamenti ed esuberi.

Inoltre, sulle opportunità di impiego possono influire la disponibilità e capacità di acquisire nuove competenze da parte dei lavoratori anziani. A questo proposito, alcuni studi dimostrano che in Danimarca questi ultimi sono ammessi a corsi di formazione e riqualificazione meno di frequente dei colleghi giovani.¹⁹ In parte ciò può essere dovuto a una forma di discriminazione, nella misura in cui non vengono loro offerte le stesse opportunità formative degli altri, ma è anche possibile che i lavoratori anziani siano poco disposti a prendere parte a corsi di riqualificazione, soprattutto nel caso di chi svolge mansioni con cui ha grande familiarità e, in caso di licenziamento, non può essere trasferito a compiti differenti per mancanza di competenze.

Ad ogni modo è lecito ritenere che solo una minoranza dei lavoratori anziani ha beneficiato di strumenti istituzionali specifici volti a contrastare l'estromissione dal mercato del lavoro a livello aziendale. Nel 1999 solo il 23,3% di chi percepiva una pensione anticipata poteva rispondere affermativamente alla seguente domanda: "Ha discusso con la direzione della continuazione del rapporto con l'azienda prima del pensionamento anticipato?" (dati propri). Tuttavia, uno studio condotto alla fine degli anni Novanta indica che l'85% delle aziende pubbliche e il 60% di quelle private con oltre 10 dipendenti avevano adottato misure dinamiche riguardanti i dipendenti anziani.²⁰ Indubbiamente queste cifre esagerano il ruolo delle politiche destinate agli anziani^{***}, la cui esistenza da sola non può garantire che l'azienda vi si attenga. I dati indicano che le prassi efficaci vengono seguite soprattutto in aziende che richiedono competenze altamente specifiche.²¹

¹⁸ OECD (1998).

¹⁹ Jørgensen (1997).

²⁰ Ibid.

²¹ Hansen (2002); Jensen (2004a).

2.3. Fattori push a livello del mercato del lavoro

Una volta licenziati, per gli anziani le possibilità di trovare un nuovo impiego sono relativamente scarse. A causa degli stereotipi negativi legati all'età e alle pratiche discriminatorie, chi è disoccupato e anziano si trova svantaggiato nella competizione per il lavoro.²² L'età è diventata un criterio a sé stante nelle assunzioni, dissuadendo gli anziani dalla ricerca di un'occupazione e in pratica spingendoli a rinunciare e ad andare in pensione.

Ciononostante occorre tener conto del fatto che i lavoratori anziani sono considerati meno appetibili al momento della selezione del personale perché in genere appartengono al segmento meno istruito e qualificato della forza lavoro. Secondo le autorità danesi competenti, alla fine degli anni Novanta l'insufficienza della preparazione rappresentava uno dei principali ostacoli al reinserimento degli ultracinquantenni nel mercato del lavoro.²³ Alla luce di tutto ciò, l'OCSE ha sottolineato che delle politiche occupazionali mirate (Active Labour Market Policies) potrebbero contribuire a far fronte ai problemi specifici incontrati dagli anziani sul mercato del lavoro.²⁴ Considerando che nel 1996 la Danimarca ha destinato circa l'1,95% del PIL alle politiche occupazionali attive,²⁵ è sorprendente che gli anziani non abbiano avuto accesso ai programmi previsti. Prima del 1996, chi aveva tra i 50 e i 59 anni non rientrava nel pacchetto di diritti e doveri, in altre parole era escluso dall'offerta in termini di formazione e istruzione, ecc., mentre si è dovuto attendere il 2000 prima che gli ultrasessantenni fossero inclusi formalmente in queste iniziative di attivazione. Ciò detto, le autorità locali preposte al mercato del lavoro hanno la facoltà di determinare gli orientamenti in base ai quali viene deciso se e quando sia possibile ignorare l'obbligo di attivazione per i disoccupati di 58 e 59 anni aventi diritto all'assicurazione disoccupazione. Di converso, la normativa è molto più severa nel caso degli ultrasessantenni senza lavoro che per chi ha tra i 30 e i 59 anni. Quindi esiste il diritto-dovere di trovare un'occupazione a chi ha superato i 60 già sei mesi dopo il licenziamento, mentre chi ha un'età compresa tra i 30 e i 59 anni deve aspettare un anno.

Come già ricordato, la disoccupazione, soprattutto a lungo termine, può dissuadere gli anziani dal mettersi in cerca di impiego, anche se alcuni segmenti di questa fascia d'età dimostrano il forte desiderio di tornare a lavorare.

Tabella 3: Domanda: "Sarebbe disposto ad accettare un impiego che preveda una retribuzione inferiore e condizioni di lavoro peggiori rispetto ai suoi titoli e alla sua esperienza, se ciò potesse aiutarla a trovare occupazione?"

	Sì (%)	Sì ma solo se vi fossi obbligato dall'ufficio di collocamento o dalle autorità locali (%)	No (%)	Totale (%)
18-24 anni	36,0	16,0	48,0	100,0
25-29 anni	34,5	27,6	37,9	100,0
30-39 anni	38,2	21,3	40,4	100,0
40-49 anni	44,3	12,9	42,9	100,0
50-59 anni	45,5	18,2	35,4	100,0
Totale	41,6	18,6	39,8	100,0

Fonte: dati propri.

Come si evince dalla Tabella 3, gli anziani in cerca di occupazione incontrano molte più difficoltà a essere assunti dei giovani, e quindi sono disposti ad accettare salari più bassi e condizioni di lavoro peggiori pur di ottenere un nuovo lavoro.

²² OECD (1998); Taylor and Walker (1994); Taylor and Walker (2003).

²³ Højgaard OECD, (1996, p. 78) e Klith (1997, p. 38).

²⁴ OECD (1996, p. 78).

²⁵ OECD (1999).

2.4 Cambiamenti recenti

A metà degli anni Novanta si è verificata una svolta in termini di accettabilità sociale dell'uscita dal mercato del lavoro determinata dal sistema. L'invecchiamento produttivo ha avuto formalmente inizio nel 1994, quando il Ministro degli affari sociali ha dato il via a una campagna in favore di un mercato del lavoro più accessibile allo scopo di integrare pensionati e disabili nel lavoro retribuito. Il Ministero del lavoro ha lanciato una campagna analoga nel 1996, quando la Commissione nazionale per il mercato del lavoro ha discusso la possibilità di migliorare le opportunità di lavoro per gli anziani che percepivano il sussidio di disoccupazione. Inoltre, diversi attori sulla scena sociale, come enti governativi, lavoratori in età avanzata, datori di lavoro, sindacati ecc., sono stati coinvolti nella lotta ai meccanismi *push* e nello sforzo di prolungare la vita lavorativa degli anziani. Le misure adottate dalle parti sociali rientrano in una strategia integrata, benché essa non sia stata il risultato di un coordinamento volontario.²⁶ Così, a metà degli anni Novanta, l'orientamento culturale è diventato il metodo più seguito nel tentativo di offrire opportunità migliori per un invecchiamento più produttivo.

L'orientamento culturale riguarda la proposta di un nuovo approccio al rapporto esistente tra l'invecchiamento e il lavoro, offrendo così nuovi argomenti al dibattito pubblico attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione, conferenze, la pubblicizzazione delle buone prassi, ecc. che evidenziassero i vantaggi insiti nel mantenimento e nell'assunzione dei lavoratori anziani. Ciò detto, l'orientamento culturale non si limita a includere la questione dell'invecchiamento tra i punti all'ordine del giorno, bensì mira a far diventare "di moda" le politiche di assunzione favorevoli ai lavoratori anziani. In un certo senso, a livello istituzionale il nuovo approccio si è concretizzato in nuovi schemi percettivi che conducono a nuove prassi di microlivello in seno alle aziende e di macrolivello nei confronti dei lavoratori in età avanzata. Tuttavia, per essere più efficiente, l'orientamento culturale è stato rafforzato con iniziative di tipo previdenziale e dalle trattative tra le parti sociali.

La formazione degli anziani senza lavoro rappresenta probabilmente lo strumento principe per contrastare il fenomeno *push* a livello del mercato occupazionale. A partire da tale premessa, nel 1996 si è rinunciato formalmente e simbolicamente all'esclusione dei lavoratori anziani dai programmi occupazionali dinamici. Inoltre, dal 1998 alle politiche dinamiche sono state affiancate misure volte a contrastare quei fattori del mercato del lavoro che ne incoraggiano l'abbandono: innanzitutto, i progetti che mirano a trovare un'occupazione agli anziani senza lavoro ricevono sovvenzioni economiche; in seconda battuta, in ossequio al principio del sostegno all'auto-aiuto, viene assicurato il sostegno finanziario anche ai cosiddetti gruppi di auto-attivazione, che coinvolgono disoccupati ultracinquantenni allo scopo di aiutarli e motivarli durante la ricerca del lavoro. Nel gennaio 2003 esistevano 24 gruppi di questo tipo, comprendenti in totale 1.823 partecipanti, di cui circa il 50% ha trovato lavoro.²⁷

In Danimarca, per prevenire l'estromissione dal mercato del lavoro a livello aziendale non è stata possibile l'introduzione di misure contro la discriminazione basata sull'età, perché tutte le parti sociali non credono che una normativa di questo tipo possa modificare l'atteggiamento e la prassi seguita dagli imprenditori. Persino il Consiglio danese delle organizzazioni dei disabili si dissocia dall'idea di adottare misure più severe a protezione del lavoro di anziani e disabili. In realtà qualcosa è stato fatto per contrastare la tendenza all'uscita dal mercato occupazionale in seno alle aziende: sono state offerte 5 ore di consulenza gratuita per aiutare le aziende stesse a formulare una politica del personale più favorevole agli anziani.

²⁶ Hansen (2002).

²⁷ Discus (2003).

Al fine di combattere i fattori *push* a livello individuale, a partire dalla fine degli anni Novanta nei contratti collettivi è stata introdotta la possibilità di un'uscita flessibile dal mercato del lavoro sotto forma di part-time. Ad ogni modo non c'è dubbio che il settore pubblico abbia compiuto maggiori progressi rispetto al privato per quanto concerne l'adozione di modalità di pensionamento flessibile. Nel privato, simili possibilità sono più frequenti nell'ambito dei servizi,²⁸ ma a partire dalle contrattazioni collettive del 1995 la maggior parte dei contratti di lavoro oggi prevede "clausole sociali" che a livello locale permettono la creazione di nuove tipologie occupazionali, in termini di retribuzione e condizioni di lavoro, a favore di chi ha capacità lavorativa ridotta. Tra i gruppi considerati in queste clausole troviamo, accanto ai disabili, anche i lavoratori anziani.

3. Fattori *pull*

Le spiegazioni basate sul modello *pull* interpretano l'uscita/pensione anticipata come la conseguenza della simbologia e degli incentivi insiti nei regimi di prepensionamento e sono fondate sull'assunto in base al quale il pensionamento sarebbe per lo più un fenomeno volontario, una libera scelta individuale. Queste spiegazioni possono essere distinte in due sottogruppi:

- le spiegazioni che affondano le radici nella teoria economica postulano che la decisione di andare in pensione dipende dagli incentivi finanziari previsti dai regimi di prepensionamento,²⁹ per cui se questi sono generosi, a livello individuale risulta più vantaggioso accettare la pensione anticipata piuttosto che lavorare;
- secondo le teorie di impronta più sociologica,³⁰ si suppone che i singoli reagiscano ai segnali dei piani pensionistici (per es. l'età pensionabile), considerati come l'espressione istituzionale di valori, norme e convenzioni sociali. Tali piani sono l'espressione dell'idea, culturalmente determinata, che ci facciamo di quando sia opportuno uscire dal mercato del lavoro.

Ad ogni modo, l'esistenza di regimi pensionistici pubblici o privati contribuisce a definire un rapporto "accettabile" tra invecchiamento e lavoro, e quindi riveste una certa importanza per stabilire quando si possa andare in pensione. Nella pratica, nel tentativo di invertire la tendenza al prepensionamento, in gran parte dei Paesi europei la legislazione in materia è stata inasprita, rendendo meno vantaggiosa l'uscita dal mercato del lavoro.³¹ Simili interventi sugli incentivi possono però rappresentare una minaccia nei confronti del tenore di vita dei lavoratori anziani e delle loro famiglie.³²

Come nella maggior parte degli altri Paesi europei, alla fine degli anni Novanta in Danimarca ha avuto inizio una profonda riforma dei regimi pensionistici e di prepensionamento, anche se il percorso seguito differisce dalle scelte compiute in genere nel resto del continente. Nel tentativo di passare dall'anticipazione alla posticipazione del pensionamento, la Danimarca ha deciso di adottare incentivi "positivi", premiando economicamente cittadini e comuni che ritardano l'uscita dal mercato del lavoro.

3.1 Percorsi di uscita dalla vita lavorativa

In Danimarca esistono quattro percorsi principali per uscire dalla vita lavorativa, ovvero le pensioni di vecchiaia, il sussidio di disoccupazione, il prepensionamento e le pensioni di

²⁸ Per es., Beskæftigelsesministeriet (2003).

²⁹ Per es., Gruber and Wise (1999).

³⁰ Per es., Atchley (1982).

³¹ Per es., Reday-Mulvey (2005).

³² OECD (1998).

invalidità. Tutti e quattro i sistemi sono stati riformati a partire dalla fine degli anni Novanta.

Chiunque sia residente in Danimarca da oltre quarant'anni ha diritto alla pensione di vecchiaia, comprendente un vitalizio a tasso fisso più un vitalizio integrativo correlato al reddito. Nel 2003 la quota fissa ammontava a circa 7.200 euro annui. Tradizionalmente l'età pensionabile è stata sempre relativamente alta, anche se nel 1999 il Parlamento l'ha abbassata da 67 a 65 anni a partire dal 2004.³³ Per ragioni tecniche, unitamente a una profonda riforma del regime di prepensionamento, questa decisione ha portato alla riduzione della spesa pubblica. Inoltre, avere il diritto a ricevere la pensione di vecchiaia non significa essere obbligati a lasciare il lavoro. Di solito è vero il contrario: per incoraggiare i lavoratori anziani a restare attivi dopo i 65 anni, la detrazione di altre fonti di reddito dalla quota fissa della pensione è passata dal 60 al 30%, ed è stata alzata la soglia applicata, per cui nel 2003 non erano previste detrazioni se le altre fonti di reddito non superavano i 30.000 euro circa.

Il sussidio di disoccupazione rappresenta una possibilità d'uscita dal mercato del lavoro relativamente attraente. Una volta che ha maturato il diritto al sussidio, ogni disoccupato riceve il 90% dell'ultimo stipendio, anche se nel gennaio 2004 è stato fissato un tetto di circa 85 euro al giorno, cioè 425 euro alla settimana. Nel corso degli anni Novanta la durata del sussidio di disoccupazione è stata gradualmente ridotta da nove a quattro anni (nel 1999), anche se sono state introdotte norme speciali che garantivano che nessun beneficiario potesse perdere il diritto al sussidio dopo aver superato i 50 anni. Nel 1990 questa garanzia è stata eliminata per la fascia d'età compresa tra i 50 e i 54 anni, pur prevedendo disposizioni speciali per chi invece aveva tra 55 e 59 anni. Quando compie 55 anni, chi partecipa a un fondo di assicurazione disoccupazione, se, grazie ai contributi versati, a 60 anni avrebbe altrimenti avuto diritto al prepensionamento a tasso completo, conserva il diritto al sussidio di disoccupazione fino al compimento del sessantesimo anno d'età. Chi partecipa a un fondo di assicurazione disoccupazione e ha compiuto 60 anni può ricevere il sussidio di disoccupazione per 2 anni e mezzo al massimo.³⁴ La riduzione del periodo di fruizione dell'assicurazione disoccupazione per gli ultrasessantenni e le tempestive misure di attivazione hanno lo scopo di impedire a questa classe d'età di trarre un vantaggio economico nel caso in cui si continui a ricevere il sussidio di disoccupazione invece che passare alla pensione anticipata.

Il regime di pensionamento anticipato dei lavoratori anziani in età compresa tra i 60 e i 65 anni è stato introdotto nel 1979, ma nel luglio 1999 ha subito una radicale riforma³⁵ volta a spingere più persone a continuare a lavorare anche dopo i sessant'anni:

- il diritto alla pensione è stato modificato in modo tale che siano necessari non più solo vent'anni ma almeno venticinque anni di contributi a un'assicurazione disoccupazione nel corso dell'ultimo trentennio;
- il passaggio dal lavoro alla pensione è stato reso più flessibile abrogando la maggior parte delle restrizioni all'attività lavorativa di chi è andato in pensione anticipatamente;
- è stata modificata la struttura delle prestazioni pensionistiche. In passato il vitalizio passava dal 100% all'82% del sussidio di disoccupazione nel corso di un certo numero di anni. Col nuovo sistema, i beneficiari della pensione anticipata ricevono il 91% del sussidio di disoccupazione per l'intera durata del prepensionamento;
- la permanenza sul mercato del lavoro è stata resa economicamente vantaggiosa. (i) I beneficiari della pensione anticipata ricevono il 91% del sussidio di disoccupazione, ma se il prepensionamento non avviene fino ai 62 anni, si arriva al 100%. (ii) Chi posticipa il prepensionamento fino al sessantaduesimo anno ha diritto a esenzioni fiscali pari a circa

³³ Per es., Jensen (2004b)

³⁴ Beskæftigelsesministeriet (2003)

³⁵ Per es., Jensen (2004b)

1.100 euro per ogni blocco di 481 ore di lavoro svolte tra i 62 e i 65 anni. In altre parole, chi rinuncia ad avvalersi del diritto alla pensione beneficerà di esenzioni fiscali per circa 13.700 euro al compimento dei 65 anni. Considerando contributi e prestazioni, si è calcolato che il premio fiscale comporterà un guadagno netto di 6.000 euro per chi non va in pensione fino a 65 anni. (iii) Il vitalizio di chi va in pensione anticipatamente (a 60-62 anni) e dispone di redditi personali provenienti da pensioni integrative ecc., subirà una detrazione pari al 60% di tali redditi; chi invece decide di posticipare l'uscita dal mercato del lavoro (tra i 62 e i 65 anni) dovrà detrarre dalla pensione solo alcune tipologie di reddito personale.

Il regime di prepensionamento adottato nel 1999 prevede notevoli incentivi economici per i lavoratori anziani che ritardano la cessazione dell'attività lavorativa. Al momento dell'introduzione della riforma, il governo si aspettava che fino al 2009 il nuovo sistema avrebbe fatto aumentare del 4-5% la partecipazione alla forza lavoro della classe d'età compresa tra i 60 e i 64 anni.³⁶

Le pensioni di invalidità possono essere fatte risalire all'inizio degli anni Venti.³⁷ Il sistema è finanziato dal gettito fiscale e gestito dai comuni, che sono appunto responsabili dell'assegnazione dei sussidi. Tutte le fasce d'età comprese tra i 18 e i 65 anni hanno diritto alla pensione di invalidità se la loro impiegabilità risulta ridotta a causa di malattie, handicap, ecc. Anche se un requisito essenziale per beneficiarne prevede che sia stato compiuto ogni possibile tentativo di migliorare l'impiegabilità del disabile ricorrendo a cure mediche, formazione, ecc., fino a non molto tempo fa si potevano assegnare pensioni di invalidità agli ultracinquantenni anche non per cause mediche, cioè nel caso in cui la persona in questione non avesse alcuna possibilità di trovare un lavoro. In linea di principio questo non è più possibile, in quanto le riforme del 1999 e del 2003 hanno profondamente modificato il regime delle pensioni di invalidità.

- La struttura è stata semplificata nel 2003. Prima della riforma, i sussidi erano divisi in quattro categorie diverse, e l'ammontare percepito dipendeva dal grado di disabilità. Nel 2003 si è proceduto a un'omologazione, parificando il vitalizio al sussidio di disoccupazione,
- Negli anni Ottanta lo Stato danese rifondeva completamente i comuni delle spese per le pensioni di invalidità, ma negli anni si è proceduto a una riduzione di tali rimborsi. Dal 1999 lo Stato rimborsa solo il 35% della spesa sostenuta dalle autorità locali per la concessione di nuove pensioni di invalidità, che di conseguenza devono essere finanziate tramite le imposte locali. In passato i comuni ricavavano un vantaggio economico nello scaricare sullo Stato le persone che sperimentavano "problemi occupazionali", assegnando una pensione di invalidità pubblica. Il taglio attuale alle sovvenzioni statali serve a incoraggiare le autorità locali a essere più scrupolose nella concessione di questo tipo di sussidi.
- Sono state introdotte nuove misure volte a ridurre l'esclusione dal mercato del lavoro. È stato adottato un nuovo metodo di valutazione delle richieste: quando si tratta di disabili, il vecchio criterio della "perdita di impiegabilità" è stato sostituito dalla "capacità lavorativa". Concentrandosi su quest'ultima si prevede di prestare maggiore attenzione alle risorse e al potenziale di sviluppo piuttosto che ai problemi e ai limiti del disabile. In linea di principio, il requisito fondamentale per concedere la pensione di invalidità è che sia stato compiuto ogni possibile tentativo di migliorare l'impiegabilità della persona in questione, ricorrendo a misure di attivazione, cure mediche, ecc. Quindi, per quanto possibile, a chiunque abbia diritto a un sussidio di questo tipo viene offerta un'occupazione flessibile, che prevede

³⁶ Det Seniorpolitiske Initiativudvalg (1999).

³⁷ Per es., Jensen (2003).

retribuzioni e condizioni di lavoro in linea con i contratti adottati nel settore considerato. Un'altra iniziativa, cioè il part-time, riguarda chi già riceve la pensione di invalidità: il reddito da lavoro viene integrato dalla pensione, mentre la retribuzione e le condizioni lavorative vengono concordate tra datore di lavoro e dipendente in collaborazione con il sindacato competente. I comuni sovvenzionano i lavori flessibili e quelli a tempo parziale, che nel 2003 ammontavano rispettivamente a 19.961 e 4.941.³⁸

In generale, lo scopo della riforma delle pensioni di invalidità era di fare in modo che, invece di diventare un beneficiario passivo del sistema previdenziale, chi non risultava del tutto "inimpiegabile" rimanesse sul mercato del lavoro.

3.2 Un sistema troppo generoso?

Se si fa un paragone, in Danimarca i regimi di uscita anticipata/prepensionamento sono piuttosto generosi quanto a criteri di ammissione e livello delle prestazioni.³⁹ In particolare, risultano elevati i tassi netti di sostituzione per i lavoratori a basso reddito. Dalla prospettiva del modello *pull* ci si sarebbe potuti dunque aspettare che in Danimarca si fosse instaurata l'abitudine di uscire presto dal mercato del lavoro. In realtà è avvenuto il contrario: il tasso di occupazione dei lavoratori anziani è tra i più alti in Europa. Questa contraddizione può essere spiegata in base al fatto che la cultura danese risulta fortemente orientata al lavoro.

Tabella 4: Atteggiamento nei confronti del lavoro da un punto di vista comparativo

	Percentuale della popolazione "completamente d'accordo" o "abbastanza d'accordo" con la seguente affermazione: Vorrei lavorare anche se non ne avessi bisogno economicamente
Danimarca	76,9
Francia	52,7
Germania	71,3
Italia	51,7
Paesi Bassi	51,7
Spagna	49,7
Inghilterra	55,0

Fonte: ISSP, 1997.

Come illustrato in Tabella 4, probabilmente i Danesi sono meno inclini a uscire dal mercato del lavoro rispetto ai cittadini di altri Paesi europei. La Tabella può però essere fuorviante perché i dati ISSP riguardano tutte le fasce d'età; rimane provato che in ambito lavorativo le decisioni dei più anziani (oltre i 65 anni) sono dominate da considerazioni di natura non economica.⁴⁰ Qualunque sia la spiegazione, i lavoratori danesi in età avanzata continuano a lavorare molto più a lungo rispetto ai loro omologhi europei, dimostrando così che la generosità delle pensioni anticipate è compatibile con gli alti livelli di partecipazione alla forza lavoro.

4. Fattori *jump*

Il fenomeno *jump* viene considerato un processo volontario,⁴¹ per cui la decisione di andare

³⁸ Danmarks Statistik (2004b).

³⁹ Per es., SZW (1997); Hansen (2002); Taylor *et al.* (2000).

⁴⁰ Per es., Haider and Loughran (2001).

⁴¹ Per es., Jensen and Kjeldgaard (2002).

in pensione non è determinata da incentivi economici, né da leggi o abitudini. Piuttosto, in conformità con le nuove teorie della variazione del valore,⁴² il pensionamento è il risultato di motivazioni personali, di impulsi irresistibili, o del desiderio di autorealizzazione nella terza età. Se questi sono i motivi dominanti, le disposizioni in materia di previdenza svolgeranno solamente un ruolo secondario nelle decisioni riguardanti la cessazione dell'attività lavorativa. L'eventuale diminuzione del benessere materiale può essere compensata da una maggiore qualità della vita. Le spiegazioni basate sul modello *jump* distinguono due tipi di vantaggi derivanti dal prepensionamento, cioè "l'esperienza" e i "vantaggi sociali".

I vantaggi derivanti dall'esperienza sono riconducibili all'idea che il singolo possa impegnarsi nella realizzazione del proprio (nuovo) modello di vita, per esempio migliorando l'istruzione, viaggiando, ecc., e in genere affrontando sfide che a livello personale sono considerate più remunerative e importanti del lavoro (percorsi spirituali e artistici, hobby, ecc.). Esistono segnali secondo i quali una parte dei prepensionati avrebbe compiuto la propria scelta con l'obiettivo di conquistare tempo libero per i propri svaghi.

Tabella 5: Ai pensionati è stato chiesto:

"Dopo il pensionamento si è dedicato a qualcosa che aveva sempre sognato di fare?"

	Sì (%)	No (%)	Totale (%)
Uomini	22,2	77,8	100,0
Donne	23,7	76,3	100,0
Totale (%)	23,0	77,0	100,0

Fonte: Dati propri.

Come si può evincere dalla Tabella 5, il 23% di tutti i pensionati sostiene di essere alla ricerca di nuove esperienze, anche se ciò non può indurre a concludere che tutti quelli che hanno fornito una risposta affermativa siano usciti dal mercato del lavoro esclusivamente per questo motivo.

I vantaggi sociali emergono quando i pensionati si dedicano ad attività che riguardano la comunità locale, la sfera delle amicizie e anche la famiglia. Spesso, per giustificare il pensionamento, si fa riferimento alla situazione familiare; in particolare, un coniuge già in pensione rappresenta uno dei principali fattori *jump*.⁴³ Le ricerche infatti indicano che le donne tendono a seguire i mariti più anziani che escono dal mercato del lavoro⁴⁴ (l'uomo è più anziano della donna nella maggior parte delle relazioni coniugali). Si può dunque affermare che in media i maschi danesi vanno in pensione due anni più tardi delle donne, e che il tasso di occupazione della classe d'età compresa tra i 60 e i 68 anni è circa doppio rispetto alle donne.⁴⁵ Altri fattori familiari che possono indurre gli anziani ad adottare il modello *jump* sono dati dall'assistenza ai componenti più anziani o al desiderio di passare più tempo con figli e nipoti.

Tabella 6: Ai pensionati è stato chiesto: "È stato indotto a lasciare il mercato del lavoro dal fatto che così avrebbe avuto la possibilità di aiutare figli e nipoti?"

	"Molto" o "Abbastanza" (%)	"Non molto" o "per nulla" (%)	Totale (%)
Uomini	20,5	78,5	100,0
Donne	27,4	72,6	100,0
Totale (%)	24,2	75,8	100,0

Fonte: Dati propri.

⁴² Per es., Inglehart (1997).

⁴³ Per es., Coile (2003).

⁴⁴ SOU (2004).

⁴⁵ Nielsen (2004).

Come dimostra la Tabella 6, le donne sono maggiormente disposte degli uomini a smettere di lavorare per stare con i figli o i nipoti. Più in generale, sono più le donne degli uomini a palesare la tendenza a lasciare il lavoro per motivi di famiglia.

4.1 Cambiamenti recenti

In Danimarca si sta discutendo se sia ragionevole che i regimi di prepensionamento*** finanzino cittadini anziani impiegabili affinché essi possano uscire dal mercato del lavoro per giocare a golf, collezionare francobolli, stare con i nipotini, ecc. Un altro aspetto di cui si discute è l'opportunità di innalzare l'età del pensionamento per stimolare le attività lavorative. Il dibattito sta fornendo lo scenario entro cui intraprendere, dopo le prossime elezioni, le riforme riguardanti l'età pensionabile e del regime di prepensionamento. Rimane però da stabilire se tutto ciò avrà un impatto significativo sulle abitudini relative alla modalità di uscita dal mercato del lavoro.

Spesso si tende a dimenticare il fatto che i regimi pensionistici danesi sono stati privatizzati, tanto che il sistema in Danimarca risulta essere effettivamente fondato su quattro pilastri.⁴⁶ In futuro il sistema privato delle pensioni professionali basato sulla contrattazione collettiva rappresenterà la fonte principale delle prestazioni pensionistiche, che saranno basate esclusivamente su principi attuariali. Ne consegue che l'importo totale della pensione di ciascuno dipenderà molto da quando si smette di lavorare, il che, dalla prospettiva del modello *pull*, rappresenterà un forte incentivo al posticipare tale data. Tuttavia, dal punto di vista dei fattori *jump*, ci si può attendere l'effetto contrario: chi propende per il pensionamento si assicurerà di avere i mezzi necessari per condurre una terza età attiva, mentre probabilmente il regime delle pensioni professionali permetterà di arrivare a una simile sicurezza prima di quanto non avvenga oggi, come è stato ipotizzato da una recente ricerca danese.⁴⁷

5. Conclusioni

Una delle sfide maggiori che attendono i sistemi previdenziali moderni è data dal fatto che i salariati più anziani escono dal mercato del lavoro prima di arrivare all'età pensionabile. In Danimarca, comunque, la situazione è relativamente favorevole rispetto ad altre nazioni. Dopo avere distinto analiticamente i fattori *push*, *pull* e *jump*, il presente articolo si è posto l'obiettivo di descrivere lo scenario in cui si situa l'alto (in termini relativi) tasso di occupazione dei lavoratori anziani in Danimarca.

- Dalla prospettiva del modello *push*, il mercato del lavoro danese è brutale con gli anziani (nessuna protezione del lavoro, alti tassi di sostituzione dei lavoratori, ecc.) e tende ad escluderli. Ma in Danimarca il tasso di occupazione tra i lavoratori anziani è superiore rispetto ai valori fatti segnare praticamente in tutti gli altri 25 Paesi membri dell'UE. In altre parole, l'esperienza danese rappresenta un esempio di come un mercato del lavoro inusitadamente liberista ed efficiente sia compatibile con un alto tasso di occupazione dei lavoratori anziani.
- Dal punto di vista dei fattori *pull*, le politiche previdenziali sono caratterizzate da criteri di concessione abbastanza laschi e prestazioni relativamente generose. Ciò detto, anche se in Danimarca i regimi di prepensionamento risultano generosi, il tasso di occupazione tra gli anziani è superiore rispetto a quasi tutti gli altri membri dell'Unione Europea.

⁴⁶ Pedersen (2004).

⁴⁷ Leeson (2004).

- Per quanto concerne il modello *jump*, risulta chiaro che al momento non si tratta di un fenomeno molto comune, che riguarda più le donne degli uomini. Probabilmente ciò è dovuto al fatto che i danesi sono molto inclini a lavorare, tanto che il 76,9% vorrebbe lavorare anche se non ne avesse la necessità economica.

L'esperienza danese dimostra che le cause e gli effetti dell'uscita/pensione anticipata sono molto complessi. Se da un lato non è possibile escludere l'eventuale impatto dovuto al funzionamento dal mercato del lavoro, dall'altro non è nemmeno possibile escludere l'eventuale influenza delle politiche previdenziali. Ciò detto, non c'è probabilmente motivo di dubitare del fatto che i fattori socio-psicologici svolgono un ruolo notevolmente più importante nella definizione delle modalità di pensionamento che tendiamo di norma ad adottare. Almeno in Danimarca, emerge una correlazione evidente tra la spiccata preferenza per l'attività lavorativa e l'alto tasso di occupazione tra i lavoratori anziani.

In molti sistemi previdenziali europei la strategia principale per invertire la tendenza all'uscita/pensione anticipata è consistita nel ridurre le possibilità di prepensionamento garantite dal welfare. Tuttavia, eventuali tagli consistenti in questo senso colpiscono coloro i quali non hanno libertà di scelta, cioè chi è stato espulso dal mercato del lavoro. Da questo punto di vista la Danimarca ha scelto percorso diverso nel tentativo di aumentare la partecipazione alla forza lavoro tra le classi d'età più anziane:

- nell'ambito dell'orientamento culturale, sono state organizzate campagne volte a sensibilizzare imprenditori, sindacati e giovani lavoratori all'importanza delle capacità, dell'esperienza e delle conoscenze dei lavoratori anziani;
- il sovvenzionamento della creazione e dello sviluppo di politiche mirate nelle aziende private e pubbliche ha contribuito a migliorare le condizioni di lavoro dei dipendenti anziani;
- i sistemi che permettono di uscire dal mercato del lavoro o andare in pensione anticipatamente sono stati resi più flessibili, per permettere agli interessati di scegliere liberamente quando e in che misura lasciare l'attività lavorativa;
- sono state create opportunità di impiego nuove e flessibili (lavori flessibili e part-time, clausole sociali, ecc.);
- si è rafforzata la condizione del singolo lavoratore grazie all'inclusione degli anziani nelle politiche occupazionali attive, nelle strategie di supporto all'auto-aiuto nell'ambito del collocamento, ecc;
- sono stati messi in atto incentivi "positivi", che prevedono compensi economici per i singoli e le istituzioni se si rinuncia al prepensionamento.

Il caso della Danimarca non rappresenta il migliore dei mondi possibili ma, tenuto conto delle differenze culturali, l'approccio adottato per passare dall'anticipazione alla posticipazione del pensionamento potrebbe essere una fonte di ispirazione per sviluppare strategie socialmente sostenibili e gestire questo problema. Vero è che dal punto di vista delle scienze sociali la sfida maggiore è rappresentata dalla possibilità di arrivare a un modello teorico e concettuale delle differenze sociali, per spiegare le caratteristiche culturali che favoriscono o contrastano la tendenza all'uscita/pensione anticipata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AK-Samvirke (2004): *Efterløn — myter og realiteter*, AK-Samvirke, København.

Atchley, R.C. (1982): "Retirement as a Social Institution", *Annual Review of Sociology*, 8, pp. 263-287.

Beskæftigelsesministeriet (2003): *Rapport fra Udvalget vedr. Længere tid på arbejdsmarkedet*, Finansministeriet, København.

- Clement, S.L., Pedersen, J.J. and Sørensen, L.B. (2002): "Teknisk rapport til undersøgelsen 'Arbejdsløshed, tilbagetrækning og medborgerskab'", *CCWS Technical Paper* (2004-5), Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg.
- Coile, C.(2003): "Retirement incentives and couples' retirement decisions", *Working Paper* (WP 2003-04), Center for Retirement Research at Boston College, Chestnut Hill, MA.
- COM (2004): *Increasing the Employment of Older Workers and Delaying the Exit from the Labour Market*, Commission of the European Communities, Brussels, p. 146.
- Danmarks Statistik (1998): *Statistisk årbog 1998*, Danmarks Statistik, København.
- Danmarks Statistik (2003): *Statistisk tiårsoversigt 2003*, Danmarks Statistik, København.
- Danmarks Statistik (2004a): *Statistisk årbog 2004*, Danmarks Statistik, København.
- Danmarks Statistik (2004b): *Statistiske efterretninger — arbejdsmarked* (2004:23), Danmarks Statistik, København.
- Den Sociale Ankestyrelse (1998): *Førtidspensioner — Årsstatistik*, Den Sociale Ankestyrelse, København.
- Det Seniorpolitiske Initiativudvalg (1999): *Seniorene & arbejdsmarkedet — nu og i fremtiden*, Arbejdsministeriet, København.
- Discus (2003): *Evaluering — Arbejdsmarkedsstyrelsens Selvaktiveringspulje 2002*, Arbejdsmarkedsstyrelsen, København.
- Dorn, D. and Sousa-Poza, A. (2003): "Why is the Employment Rate of Older Swiss so High? An Analysis of the Social Security System", *The Geneva Papers on Risk and Insurance — Issues and Practice*, 28, pp. 652-672.
- Featherstone, M. and Hepworth, M. (1995): "Images of Positive Ageing: A Case Study of Retirement Choice Magazine", in M. Featherstone and A. Wernick (eds) *Images of Ageing — Cultural Representations of Later Life*, Routledge, London and New York.
- Finansministeriet (1995): *Finansredegørelse 95*, Finansministerie, København.
- Gruber, J. and Wise, D.A. (1999): *Social Security and Retirement Around the World*, University of Chicago Press, Chicago.
- Guillemard, A.-M. (2003): "Concluding Remarks. Company Practices and Public Policies regarding Age: Lessons Drawn from Comparisons", *The Geneva Papers on Risk and Insurance — Issues and Practice*, 28, pp. 673-676.
- Haider, S. and Loughran, D. (2001): "Elderly Labor Supply: Work or Play?", *Working Paper* (WP 2001-04), Center for Retirement Research at Boston College, Chestnut Hill, MA.
- Hansen, H. (2002): "Active Strategies for Older Workers in Denmark", in M. Jepsen, D. Foden and M. Hutsebaut (eds) *Active Strategies for Older Workers*, ETUI, Brussels.
- Højgaard, J. and Klith, P. (1997): *Ældre og arbejdsmarkedet*, Ældre Sagen, København.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Countries*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Jensen, P.H. (2003): "Disability Pensions: Trends and Policies in Denmark", in C. Prinz (ed.) *European Disability Pension Policies — 11 Country Trends 1970-2002*, Ashgate, Aldershot, pp. 139-164.
- Jensen, P.H. (2004a): "Hvorfor er erhvervsdeltagelsen blandt ældre så høj i Danmark?", *Social Kritik*, 94, pp 4-23.
- Jensen, P.H. (2004b): "Ageing and Work: From 'Early' Exit to 'Late' Exit in Denmark", in T. Maltby, B. de Vroom, M.-L. Mirabile and E. Øverbye (eds) *Ageing and the Transition to Retirement*, Ashgate, Aldershot, pp. 41-66.
- Jensen, P.H. and Kjeldgaard, T. (2002): "Årsager og effekter af den tidlige tilbagetrækning fra

- arbejdsmarkedet”, *ARBEJDSLIV*, 4(3), pp. 43-62.
- Jørgensen, K. (1997): *Ældre og arbejdsliv — Tilbagetrækningsmønstre og seniorpolitik*, Udviklingscenteret, København.
- Knuth, M. and Kalina, T. (2002): “Unemployment as a Transition from Employment to Retirement in West Germany”, *European Societies*, 4, pp. 393-418.
- Kohli, M. and Rein, M. (1991): “The Changing Balance of Work and Retirement”, in M. Rein, M.Kohli, A.-M. Guillemard and H. Van Gunsteren (eds) *Time for Retirement — Comparative Studies of Early Exit from the Labor Force*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leeson, G.W. (2004): *Arbejde og tilbagetrækning*, Ældre Sagen, København.
- Nielsen, T.M. (2004): *De ældre og arbejdsmarkedet*, Danmarks Statistik, København.
- Nordheim, F. von (2004): “Responding Well to the Challenge of an Ageing and Shrinking Workforce. European Union Policies in Support of Member State Efforts to Retain, Reinforce & Re-integrate Older Workers in Employment”, *Social Policy & Society*, 3(2), pp 1-9.
- OECD (1996): *Ageing in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD (1998): *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (1999): *Employment Outlook*, OECD, Paris.
- Pedersen, A.W. (2004): “The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners”, *Journal of European Social Policy*, 14(1), pp. 5-23.
- Reday-Mulvey, G. (2005): *Working Beyond 60 — Key Policies and Practices in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Shultz, K.S., Morton, K.R. and Weckerle, J.R. (1998): “The Influence of Push and Pull Factors on Voluntary and Involuntary Early Retirees Retirement Decision and Adjustment”, *Journal of Vocational Behaviour*, 53, pp. 45-57.
- Snarland, V. and Øverby, E. (2003): *Skal jeg bli eller skal jeg gå? Pensjonsforventninger hos lærere og ingeniører, rapport 21/03*, NOVA, Oslo.
- SOU (2004:44): *Kan vi räkna med de äldre?* Statens Offentliga Utredningar, Stockholm.
- SZW (1997): *Income Benefits for Early Exit from the Labour Market in Eight European Countries — A Comparative Study*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Taylor, P.E. and Walker, A. (1994): “The Ageing Workforce: Employers’ Attitudes Towards Older People”, *Work, Employment & Society*, 8, pp. 569-591.
- Taylor, P., Tillsley, C., Beausoleil, J. and Wilson, R. (2000): *Factors Affecting Retirement, Research Report*, Department for Education and Employment, Nottingham.
- Taylor, P. and Walker, A. (2003): “Age Discrimination in the Labour Market and Policy Responses: The Situation in the United Kingdom”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance — Issues and Practice*, 28, pp. 612-624.

*** Inchiesta comunitaria annuale sulle forze di lavoro (1995).

Perché il tasso di occupazione degli anziani in Svizzera è così alto? Un'analisi del sistema di previdenza sociale

di David Dorn e Alfonso Sousa-Poza*

1. Introduzione

In un prossimo futuro, l'invecchiamento della popolazione, il miglioramento delle condizioni di salute degli anziani e la diminuzione dei tassi di natalità avranno un impatto significativo sul funzionamento del mercato del lavoro praticamente in tutti i Paesi industrializzati. A una simile conclusione si giunge in virtù di tre ragioni. Innanzitutto, tali sviluppi modificheranno inevitabilmente la distribuzione di età dell'offerta di manodopera: la percentuale di lavoratori anziani sul mercato è destinata a salire. Una seconda conseguenza della variazione della struttura demografica è data dalle ripercussioni negative che essa comporta per i sistemi pensionistici pubblici (per lo più a ripartizione). In molti Paesi industrializzati, la gran parte dei fondi pensione si trova già ad affrontare difficoltà finanziarie, dunque sorge la necessità di soluzioni innovative per garantire le pensioni in futuro. Infine, con l'attuale età pensionabile, il cambiamento demografico in atto ridurrà sensibilmente l'offerta di manodopera, e tale riduzione non può essere controbilanciata dalla raccolta di capitali (cfr. Börsch-Supan, 2001).

La diversa composizione della forza lavoro, i problemi finanziari dei sistemi pensionistici a ripartizione e la riduzione dell'offerta di manodopera comporteranno giocoforza due conseguenze correlate. La prima è che verrà richiesto con una certa insistenza di innalzare l'età pensionabile ufficiale. Così l'OCSE raccomanda alla Svizzera di portare gradualmente la soglia della pensione a 67 anni sia per gli uomini che per le donne. La seconda conseguenza è che aumenterà l'importanza dell'aggiornamento dei lavoratori anziani, cioè il miglioramento delle loro competenze professionali e l'ampliamento dell'offerta di formazione professionale e sul luogo di lavoro (cfr. OECD, 1998). In effetti, a causa dei cambiamenti nella composizione della forza lavoro, probabilmente questo ultimo aspetto guadagnerà di importanza a prescindere dal fatto che l'età pensionabile ufficiale venga innalzata o meno. Secondo l'OCSE, in futuro la formazione di lavoratori adulti svolgerà un ruolo importante nel garantire una crescita economica sostenuta.

* Istituto di ricerca su economia e diritto del lavoro, Università di San Gallo, Svizzera (contatti: A.Sousa-Poza, email: alfonso.sousa-poza@unisg.ch). Pubblicato per la prima volta in *Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 28 no. 4 (October 2003) 652-672. Alcune parti di questo contributo sono state presentate alla conferenza "Il lavoro oltre i 60 anni: aspettando lo shock demografico", tenuta a Vienna il 6-7 marzo 2003 e organizzata dall'Associazione di Ginevra, il Club di Roma e l'Istituto del Rischio, alla conferenza della Fondazione Bertelsmann "Strategien gegen den Fachkräftemangel" tenuta a Berlino il 2 Luglio 2002 e anche alla conferenza "Reformen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeiten älterer Arbeitskräfte" tenuta il 26 ottobre 2001 sempre a Berlino dalla Fondazione Bertelsmann. Gli autori desiderano ringraziare i partecipanti, insieme a Jaap van Dam, Thomas Liebig, Fred Henneberger e Genèviève Reday-Mulvey per gli inestimabili contributi alla discussione. Per l'appoggio finanziario Alfonso Sousa-Poza desidera ringraziare la Fondazione nazionale per la scienza svizzera.

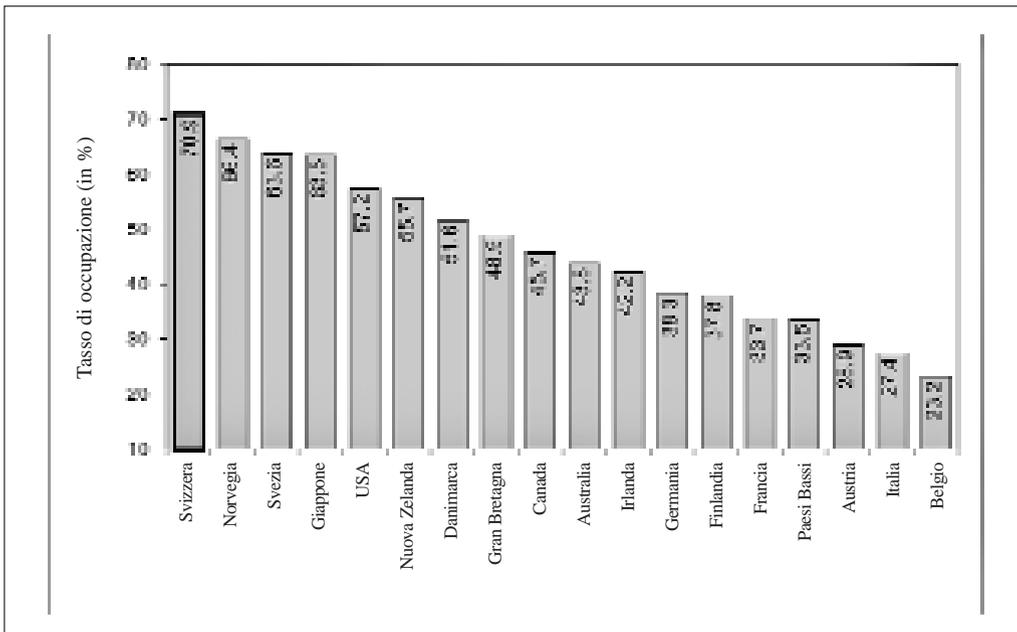
Nonostante la necessità di far aumentare il tasso di occupazione degli anziani, in Svizzera (come nella maggioranza dei Paesi europei), le politiche pubbliche hanno sempre cercato invece di incoraggiare il pensionamento anticipato. Questo fatto può essere spiegato in diversi modi. In primis, la sovraofferta lavorativa in Svizzera è, a differenza di altri Paesi europei, notevolmente alta tra gli anziani (Sousa-Poza e Henneberger, 2002a).

Si potrebbe trattare di una conseguenza della relativa lunghezza dell'orario lavorativo o dell'alto PIL pro capite in Svizzera. Qualunque sia la ragione, i tassi di sovraofferta lavorativa sono cresciuti sensibilmente negli anni Novanta, il che probabilmente ha portato all'aumento (parzialmente non voluto) dei prepensionamenti. Una terza possibile spiegazione è da ricercarsi nel fatto che, rispetto agli altri Paesi industrializzati, l'età pensionabile attuale è elevata. Alcuni esponenti politici hanno affermato che dovrebbe essere possibile far collimare la soglia della pensione effettiva con quella delle nazioni vicine.

A differenza degli altri Paesi europei, in Svizzera la tendenza al prepensionamento è emersa veramente solo durante il decennio scorso. Tuttavia i risultati sono piuttosto notevoli: mentre nel 1991 è andato in pensione anticipatamente circa il 20% di tutti gli uomini tra i 62 e i 64 anni e di tutte le donne in età compresa tra 59 e i 61 anni, nel 2000 questo dato è passato a circa il 30%.

Al momento, quindi, quasi un terzo dei lavoratori va in pensione anticipatamente. Ciononostante, la Svizzera è ancora caratterizzata da un alto tasso di occupazione tra i lavoratori anziani: mentre in questo Paese oltre il 70% di tutti gli individui in età compresa tra i 55 e i 65 anni continua a lavorare, il dato corrispondente in Germania fa segnare appena il 38%. Per gli altri Paesi che confinano con la Svizzera le percentuali sono addirittura inferiori (Figura 1).

Figura 1: Tasso di occupazione in età compresa tra i 55 e i 64 anni: valore medio degli anni 1996-2000



Fonte: OECD, Employment Outlook, diverse annate.

In genere si dà per scontato che il quadro istituzionale svolga un ruolo fondamentale nel determinare il tasso di occupazione tra i lavoratori anziani. Più in particolare, i sistemi di previdenza sociale, come per esempio i regimi pensionistici, l'assicurazione disoccupazione e l'assicurazione invalidità, in molti Paesi sono diventati istituzioni che influenzano fortemente le decisioni relative al pensionamento. Anche se entrano in gioco altri fattori, come i costumi e le condizioni economiche, è possibile affermare senza troppo timore di sbagliare che la tendenza al prepensionamento in molte nazioni europee è principalmente il risultato di cambiamenti del quadro istituzionale.

Lo scopo del presente contributo è cercare di fornire una spiegazione per l'alto tasso di occupazione degli anziani in Svizzera analizzando in dettaglio le istituzioni che principalmente (o potenzialmente) potrebbero influenzare la decisione di andare in pensione. L'articolo si struttura come segue: la seconda sezione offre una panoramica generale sul sistema di previdenza sociale svizzero. Nella terza sezione si illustrano i principali fattori che potrebbero avere un peso sulla decisione di andare in pensione: si tratta dell'assicurazione pensione, del regime pensionistico professionale, delle assicurazioni contro invalidità e disoccupazione; si descrivono inoltre le prestazioni, il finanziamento e gli aspetti legati all'età in ognuno di questi regimi. Anche se la strutturazione del sistema previdenziale svizzero è essenziale per assicurare l'attuale alto tasso di occupazione tra gli anziani, si possono individuare altre cause del fenomeno, discusse nella quarta sezione. Infine, la quinta sezione presenta le conclusioni.

2. Il sistema di previdenza sociale in Svizzera

2.1 Generalità

Nel secolo scorso la Svizzera ha sviluppato un regime generalizzato di previdenza sociale. Sono dieci i sistemi che forniscono appoggio finanziario a coloro che non sono in grado di mantenersi perché il loro reddito da lavoro è insufficiente. Quattro di essi coprono la vecchiaia e l'invalidità (assicurazione pensione, previdenza professionale, assicurazioni invalidità e prestazioni complementari) mentre altre tre riguardano il rischio malattia e infortuni (assicurazione malattie, assicurazione infortuni e assicurazione militare). L'assicurazione disoccupazione e i contributi per il mancato guadagno risarciscono rispettivamente del reddito non realizzato a causa della disoccupazione o del servizio militare. Infine, un'ultima assicurazione federale fornisce gli assegni familiari.¹ La Tabella 1 fornisce l'elenco dei dieci tipi di previdenza sociale in Svizzera, precisandone l'anno di introduzione e il volume di spesa nel 2001.

Nel 2001 la spesa totale per tutti i tipi di assicurazione è ammontata approssimativamente a 103 miliardi di franchi svizzeri, cioè circa il 25% del PIL. L'assicurazione pensione di vecchiaia e la previdenza professionale, entrambe parte del sistema di prestazioni previdenziali destinate agli anziani, rappresentavano il 60% della spesa previdenziale globale.

2.2 Sviluppo

In Svizzera, lo sviluppo del sistema previdenziale federale risale al 1890, quando un emendamento della costituzione concesse alla Federazione la facoltà di introdurre un'assicurazione contro malattie e infortuni. Dopo che nel 1900 un referendum aveva respinto l'iniziale proposta di un'assicurazione che coprisse sia le malattie che gli infortuni, si distinsero

¹ Poiché gli assegni familiari sono calcolati a livello cantonale, esistono differenze notevoli a seconda del luogo. Dato che questo tipo di assicurazione ha scarse ripercussioni sull'occupazione degli anziani, in questo articolo non verrà preso in considerazione.

le tre componenti, proponendo un'assicurazione militare (a copertura di malattie e infortuni per chi serviva nell'esercito), un'assicurazione contro le malattie e una contro gli infortuni. La prima fu adottata nel 1902, quelle contro malattie e infortuni, pur non ancora obbligatorie, come inizialmente stabilito, seguirono rispettivamente solo nel 1914 e nel 1918.

Nel periodo tra le due guerre, la grande depressione economica degli anni Venti ostacolò l'ulteriore sviluppo del sistema previdenziale svizzero. Tuttavia, nel corso del ventennio successivo alla Seconda Guerra Mondiale si fecero notevoli passi avanti nella realizzazione dello stato sociale. Come sottolineato da Tschudi (1989), le avverse condizioni del periodo bellico rafforzarono la solidarietà tra i cittadini, mettendo così in luce la necessità di ulteriori servizi previdenziali. Nel contempo, una crescita economica senza precedenti facilitò il finanziamento di nuove assicurazioni. Tra le pietre miliari di questa fase ricordiamo l'introduzione dell'assicurazione pensione previdenziale obbligatoria, avvenuta nel 1948, dell'assicurazione disoccupazione nel 1952 e dell'assicurazione invalidità nel 1960.

Nel 1974, un ulteriore emendamento della costituzione gettò le basi di un sistema di prestazioni previdenziali per la vecchiaia basato su tre pilastri, una particolarità svizzera che ha ottenuto apprezzamenti positivi da parte delle organizzazioni internazionali.² Esso prevede la suddivisione dei servizi previdenziali per la vecchiaia tra le assicurazioni pubbliche, professionali e private. L'assicurazione pubblica federale, che costituisce il primo pilastro, è stata istituita nel 1948 allo scopo di coprire le spese minime di sussistenza di tutti i pensionati in Svizzera. Il secondo pilastro è rappresentato dai piani di previdenza professionale. Molte società hanno istituito schemi simili già prima del 1974 al fine di garantire ai dipendenti una pensione di vecchiaia da aggiungere ai vitalizi offerti dall'assicurazione federale. Con una legge approvata nel 1985 la Federazione ha stabilito le linee guida dei piani di previdenza professionale e ha obbligato i datori di lavoro ad assicurare i dipendenti in base ad essi. Il terzo pilastro è costituito dai risparmi personali e dalle assicurazioni sulla vita. Al contrario dei primi due, quest'ultimo pilastro non è obbligatorio, ma in questo caso il risparmio beneficia di interessanti esenzioni fiscali.³

Tabella 1: Tipologie di previdenza sociale in Svizzera

Previdenza sociale	Anno di introduzione	Spesa annua in milioni di SFr	% della spesa totale
Assicurazione pensione	1948	29.081	28%
Previdenza professionale	1985	32.900	32%
Assicurazione invalidità	1960	9.465	9%
Prestazioni complementari per gli anziani e assicurazione invalidità	1966	2.351	2%
Assicurazione disoccupazione	1952	3.415	3%
Assicurazione malattie	1914	14.204	14%
Assicurazione infortuni	1918	6.523	6%
Assicurazione militare	102	244	0%
Compensazioni per il mancato guadagno dovuto al servizio militare	1953	694	1%
Assegni familiari	1953	4.359*	4%
Totale		103.236	100%

Fonte: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002a); Bollier (1997) - * Compresi gli assegni familiari versati direttamente dai cantoni

² Lo sviluppo storico del sistema svizzero a più pilastri è descritto in Helbling (2000) e Hepp (1990).

³ Il sistema svizzero a tre pilastri viene discusso diffusamente in Sousa-Poza e van Dam (2001) e Queisser e Vittas (2000).

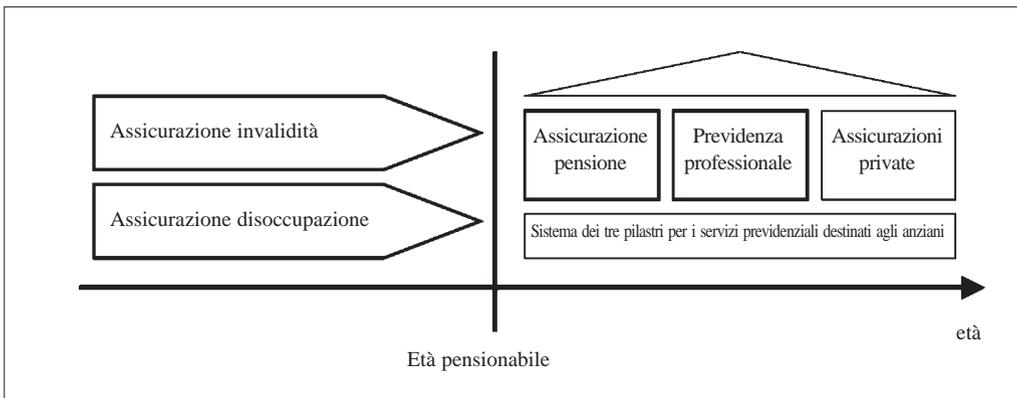
3. Influenza delle assicurazioni sociali sul tasso di occupazione degli anziani in Svizzera

Nell'ambito del presente studio, ci interessiamo principalmente delle forme previdenziali la cui struttura istituzionale è suscettibile di incoraggiare o scoraggiare l'occupazione nella fascia anziana della popolazione. Di conseguenza ci concentreremo sull'assicurazione pensione (paragrafo 3.1), sulla previdenza professionale (paragrafo 3.2), sull'assicurazione invalidità (paragrafo 3.3) e sull'assicurazione disoccupazione (paragrafo 3.4).

Non ci sembra che le restanti forme previdenziali abbiano ripercussioni significative sull'occupazione degli anziani. Le assicurazioni contro le malattie e gli infortuni coprono esclusivamente le spese mediche e, non sostituendo il reddito da lavoro, non rappresentano uno strumento per finanziare le spese minime di sussistenza. L'assicurazione militare e le compensazioni per il mancato guadagno dovuto alla leva svolgono un ruolo limitato, dato che si limitano al personale militare. Infine, gli assegni familiari vengono versati a genitori con bambini piccoli, quindi non riguardano gli anziani.

La figura 2 riporta le forme previdenziali che verranno discusse in dettaglio nelle sezioni successive. L'assicurazione pensione e la previdenza professionale fanno parte del sistema dei tre pilastri illustrato al paragrafo 2.2.

Figura 2: Forme previdenziali suscettibili di influenzare l'occupazione degli anziani



In base a questi due sistemi, l'età pensionabile viene definita come la soglia dopo la quale è possibile ricevere una pensione di vecchiaia, influenzando quindi fortemente l'attività lavorativa degli anziani. Prima di raggiungere l'età pensionabile, è possibile sostituire il reddito da lavoro con una pensione di invalidità o con il sussidio di disoccupazione. Di conseguenza prenderemo in considerazione anche la struttura istituzionale di queste due forme previdenziali.

3.1 Assicurazione pensione

L'assicurazione pensione obbligatoria mira a coprire le spese minime di sussistenza di tutti i pensionati in Svizzera.

3.1.1 Prestazioni

In Svizzera l'assicurazione pensione è obbligatoria per tutti, mentre è opzionale per gli Svizzeri che vivono all'estero. L'assicurazione dà il diritto di ricevere una pensione di vecchiaia dopo avere raggiunto l'età stabilita per legge, che attualmente è di 63 anni per le donne e 65 per gli uomini.

La legge sull'assicurazione pensione stabilisce un vitalizio minimo. Vale la pena ricordare che, a partire dal 1975, quest'ultimo è stata ritoccato solo in base all'inflazione, il che equivale a dire che non si sono verificati aumenti sostanziali. Nel 2003 l'Ufficio svizzero delle assicurazioni sociali (2002b) stabilì che la pensione minima annuale ammontasse a 12.660 franchi svizzeri, cifra assai bassa per gli standard svizzeri. Soprattutto nel caso degli anziani che vivono soli, la pensione minima non copre le spese di sussistenza, che lo stesso Ufficio della previdenza sociale ha calcolato in 16.880 franchi svizzeri. Al fine di ottemperare al dettato costituzionale (cioè fare in modo che chi si ritira dal lavoro disponga di una pensione sufficiente a garantire il sostentamento), il divario viene colmato da un piano di prestazioni complementari.

L'importo di ogni singola pensione è stabilito in base al reddito da lavoro medio annuo percepito da una persona tra i 21 anni e l'età pensionabile. Nel caso di chi, a causa degli impegni derivanti dall'educazione dei figli o dall'assistenza prestata a famigliari disabili, non abbia lavorato per un certo periodo di tempo, ciascun anno dedicato a tali attività viene calcolato come un reddito fittizio pari a tre volte la pensione minima. In pratica, il meccanismo si applica quasi esclusivamente alle donne. Se nel corso della vita lavorativa il reddito medio annuo eccede i 12.660 franchi svizzeri, si supera la pensione minima. Esiste tuttavia un tetto che limita l'importo massimo delle pensioni al doppio del livello minimo, cioè 25.320 franchi svizzeri. Tale massimale viene versato a chi ha percepito un reddito medio pari almeno a sei volte la pensione minima (75.960 franchi svizzeri e oltre). In questo modo, il regime pensionistico svizzero risulta marcatamente redistributivo. Ciò fa in modo che il finanziamento del sistema pubblico (a ripartizione) non si trovi nella stessa precaria situazione in cui si trovano i sistemi di altri Paesi.

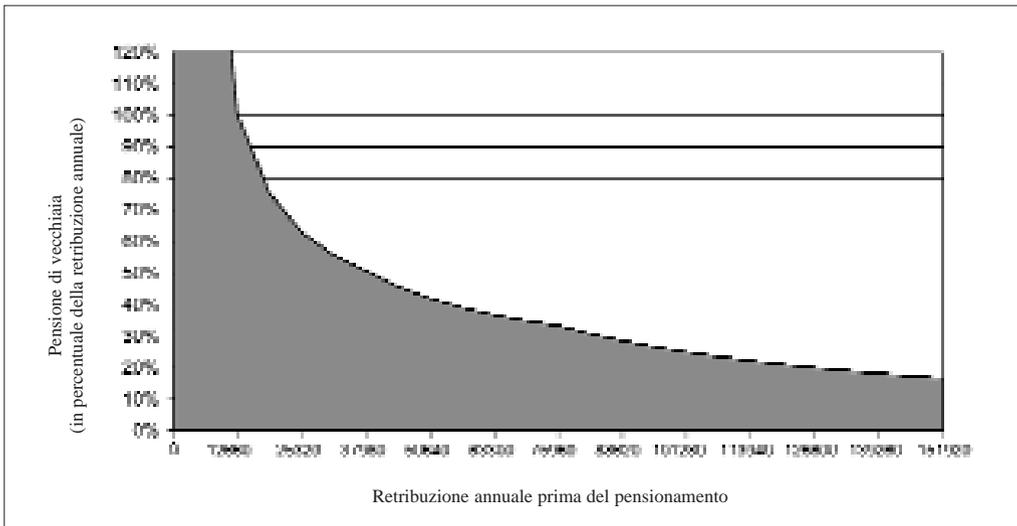
Sebbene le pensioni di vecchiaia rappresentino evidentemente il servizio principale, questa assicurazione versa pensioni anche a vedove e vedovi, nonché agli orfani, oltre a prevedere contributi speciali agli invalidi anziani.

3.1.2 Finanziamento

L'assicurazione pensione è finanziata principalmente dagli assicurati e dai loro datori di lavoro in base a un sistema di ritenute alla fonte (a ripartizione). Sia i dipendenti che i datori di lavoro contribuiscono per il 4,2% dello stipendio, ovvero per l'8,4% in totale. I lavoratori autonomi versano tra il 4,2% e il 7,8% del proprio reddito a seconda del livello di quest'ultimo, mentre il calcolo dei contributi dei disoccupati avviene in base al loro patrimonio finanziario. I contributi federali e cantonali, per lo più ottenuti tassando alcool e tabacco, ammontano a circa un quarto del gettito dell'assicurazione pensione.

Il confronto tra i finanziamenti e le prestazioni del primo pilastro rivela la natura redistributiva del sistema (cfr. Figura 3). Sebbene non esista alcun tetto ai contributi all'assicurazione pensione, i vantaggi si limitano a vitalizi relativamente modesti.

Figura 3: Pensioni di vecchiaia in rapporto alle retribuzioni annuali prima del pensionamento



Come anche in altri Paesi, il finanziamento del primo pilastro è fortemente influenzato dai cambiamenti demografici che stanno avendo luogo nella maggior parte del mondo industrializzato. L'Ufficio federale delle Assicurazioni Sociali (2002d) stima che il rapporto di dipendenza sia passato da 6,5 nel 1948 a 4,0 nel 2000, e calerà ancora al 2,5 nel 2030.⁴

3.1.3 Aspetti relativi all'età

L'età pensionabile di legge, cioè la soglia oltre la quale viene corrisposta la pensione di vecchiaia, riveste un'importanza cruciale per il lavoro degli anziani. Quando nel 1948 è stata introdotta l'assicurazione pensione, l'età pensionabile è stata fissata a 65 anni per entrambi i sessi; mentre per gli uomini questa soglia è rimasta invariata, per le donne è stata abbassata a 63 anni nel 1956, poi a 62 nel 1964. Allo scopo di ridurre il costo delle assicurazioni e garantire maggiore parità di trattamento tra uomini e donne, per queste ultime l'età pensionabile è stata innalzata ancora nel 1997, in occasione dell'ultima riforma della legge sulle pensioni di vecchiaia, fino a 63 anni (a partire dal 2001), e verrà portata a 64 anni entro il 2005. Il Governo federale (2000a) intende spingersi addirittura oltre e riportarla a 65 anni entro il 1009. È inutile dire che una simile proposta si ripercuoterebbe positivamente sul tasso di occupazione delle donne anziane.⁵

A parte innalzare la soglia per le donne, con una riforma della legge sull'assicurazione pensione (la decima, nel 1997) l'età pensionabile è stata anche resa flessibile per entrambi i sessi. Oggi si può iniziare a ricevere la pensione di vecchiaia anche due anni prima di raggiungere il limite previsto per legge. Tuttavia, in questo caso gli importi verranno ridotti in modo neutro su base attuariale. Inoltre dal 1969 gli anziani possono scegliere di ritardare il

⁴ Il rapporto di dipendenza viene definito come il totale delle persone in età compresa tra i 20 e i 63 anni diviso per il numero di individui che hanno superato la soglia dei 64 anni.

⁵ Tale modifica fa parte dell'XI riforma del regime pensionistico pubblico attualmente al vaglio del parlamento. Sebbene l'innalzamento dell'età pensionabile femminile sia andato incontro a critiche, gli osservatori sono fiduciosi circa l'approvazione di una simile disposizione.

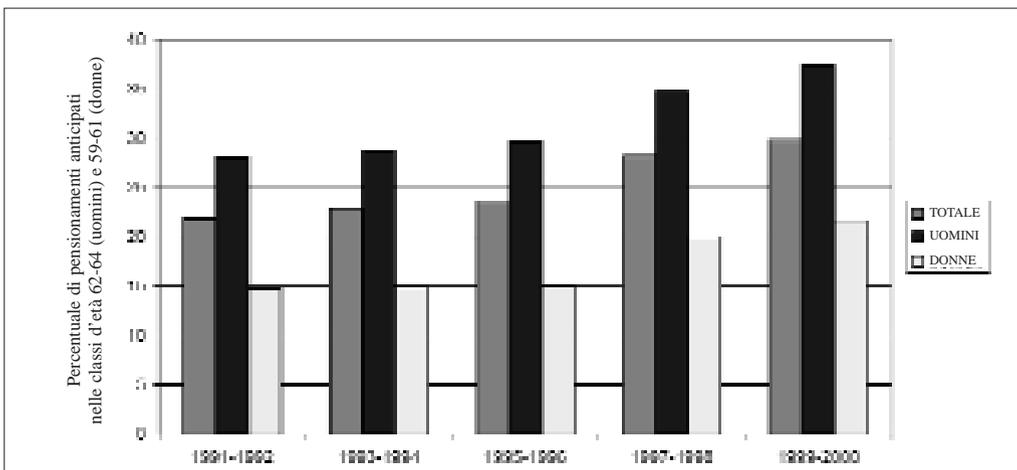
pensionamento fino a cinque anni (cioè fino ai 70 anni) e conseguentemente ricevere pensioni più alte in seguito.

Le due possibilità, quella di posticipare e quella di anticipare la pensione, sono state sfruttate con frequenza diversa. Le statistiche per l'anno 2002 fornite dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002d) indicano che, tra quanti erano nelle condizioni di scegliere, circa il 25% delle donne e l'8% degli uomini hanno preferito iniziare a ricevere la pensione di vecchiaia un anno prima della scadenza di legge (cfr. anche Widmer e Sousa-Poza, 2003), mentre solo lo 0,5% delle donne e l'1% degli uomini hanno scelto di continuare a lavorare.

Nell'XI progetto di riforma, il Governo federale (2002a) ha addirittura proposto di aumentare la flessibilità, permettendo di iniziare a percepire la pensione di vecchiaia anche tre anni prima della soglia prevista dalla legge. Una delle proposte più stimolanti della riforma in atto è che dai 59 fino ai 70 anni si potrebbe ricevere metà della pensione se l'attività lavorativa non supera un certo livello. Se l'XI riforma viene approvata secondo le previsioni, il lavoro part-time nella terza età risulterà fortemente incoraggiato.

Come fa correttamente notare il Governo federale, la riduzione delle somme corrisposte in caso di prepensionamento si ripercuote in maniera più sensibile su chi dispone di redditi più bassi, eventualmente impedendo di usufruire di tale opportunità. È stato quindi proposto di incoraggiare finanziariamente il prepensionamento di questa fascia di cittadini applicando fattori di riduzione inferiori nel calcolo degli importi. Si tratta di una misura problematica, poiché crea un incentivo finanziario al pensionamento anticipato, che diventerebbe finanziariamente più appetibile di quello all'età stabilita per legge. Allo stesso tempo, questo costoso elemento di flessibilità quasi smentirebbe i vantaggi finanziari ottenuti grazie all'innalzamento a 65 anni dell'età pensionabile per le donne, come è stato fatto notare dal Governo federale (2002a). Alla luce del fatto che, anche senza incentivi finanziari, nel decennio scorso è emersa nettamente la tendenza al prepensionamento (Figura 4), in genere sarebbe opportuno evitare simili misure.

Figura 4: tendenza al pensionamento anticipato negli anni Novanta



Fonte: Ufficio federale di statistica svizzero (2001)

Un ulteriore cambiamento proposto dal Governo federale (2000a) e che potrebbe (seppur marginalmente) scoraggiare l'attività lavorativa tra gli anziani è rappresentato dall'abolizione del trattamento preferenziale riservato in termini di contributi alla pensione di vecchiaia a chi

continua a lavorare anche dopo l'età pensionabile stabilita per legge. Oggi sia i dipendenti che i datori di lavoro sono esentati dal pagamento dei contributi pensionistici sui primi 18.990 franchi svizzeri del reddito annuo del lavoratore. Il principale vantaggio di una simile esenzione è che non comporta costi aggiuntivi per quanto riguarda l'assunzione di lavoratori a tempo parziale, e questo è un aspetto importante se si intende stimolare la domanda di lavoratori anziani. Inoltre i corrispettivi vengono calcolati esclusivamente in base al reddito precedente l'età pensionabile, e la posticipazione non determina pensioni più alte (cioè superiori all'incremento attuariale neutro dovuto al ritardo). Di conseguenza si potrebbe almeno mettere in dubbio l'equità dell'introduzione di simili contributi per i lavoratori che hanno superato l'età pensionabile stabilita per legge.

In conclusione, è possibile affermare che, al momento attuale, l'assicurazione pensione in genere riesce a incoraggiare l'occupazione degli anziani fino all'età pensionabile prevista dalla legge. Occorre inoltre notare che in Svizzera l'età di pensionamento effettiva è molto prossima a quella ufficiale, caratteristica in forte contrasto con ciò che avviene in molti altri Paesi (per esempio la Germania), in cui si rilevano forti differenze tra i due valori (cfr. OECD 2003).

Secondo un sondaggio condotto in 30 Paesi dell'OCSE (2003), solo l'Islanda e la Norvegia presentano età di pensionamento ufficiali per gli uomini più elevate della Svizzera; 19 Paesi hanno però la stessa età di pensionamento per gli uomini della Svizzera, cioè 65 anni. Ciò che va rilevato in particolare è che in Svizzera l'età di pensionamento effettiva e ufficiale sono pressoché identiche e che, rispetto a quella effettiva, la Svizzera si colloca al sesto posto su 30 Paesi (dopo l'Islanda, il Giappone, il Messico, il Portogallo e la Corea del Sud). Questa situazione indica che, almeno nel confronto internazionale, gli incentivi al pensionamento precoce sono stati relativamente bassi. Come si è indicato sopra, però, esistono forti indizi secondo cui in un prossimo futuro questo stato di cose potrebbe mutare. Il piano del Governo per la revisione della legge sull'assicurazione di anzianità prevede un'ulteriore flessibilizzazione dell'età di pensionamento e un modo per facilitare l'accesso al pensionamento precoce.

3.2 Previdenza professionale

La legge sul piano di previdenza professionale mira a garantire che, una volta andati in pensione, i dipendenti percepiscano un reddito superiore rispetto agli importi previsti dall'assicurazione pensione e quindi si vedano riconosciuto il tenore di vita cui erano abituati. Si tratta del secondo pilastro del sistema svizzero.

Nel 1985, quando questa legge è stata varata, esisteva già una grande varietà di programmi istituiti su base volontaria dai datori di lavoro, sia pubblici che privati. Di conseguenza la legge non impose l'unificazione dei programmi previdenziali professionali già esistenti, bensì si limitò a definire dei livelli minimi. Ne consegue che la previdenza professionale viene ancora gestita in maniera molto decentrata e beneficia di grande autonomia in termini di struttura istituzionale.

3.2.1 Prestazioni

La legge dispone che i datori di lavoro assicurino in base a un piano di previdenza professionale i dipendenti in età compresa tra i 25 e i 65 anni il cui reddito annuale ecceda la cosiddetta deduzione di coordinamento, pari a 25.320 franchi svizzeri. Per i lavoratori autonomi la partecipazione è opzionale. Widmer (1998) è critico rispetto alla necessità di raggiungere un certo stipendio per poter partecipare a un piano di previdenza professionale. Anche se in Svizzera i lavoratori a tempo pieno di norma guadagnano più di 25.320 franchi svizzeri, molti di quelli part-time non raggiungono tale somma. La maggior parte di questi ultimi viene retribuita su base oraria (cfr. anche Flückiger e

Ramirez 2000). Sousa-Poza (2003) dimostra che oggi circa il 35% di tutte le donne occupate guadagna meno della deduzione di coordinamento (Tabella 2), e questa percentuale è rimasta costante nell'ultimo decennio. Quindi, una fetta notevole di lavoratrici non usufruisce della copertura fornita dal secondo pilastro, laddove la percentuale degli uomini è superiore all'80%.

Tuttavia, secondo Tschudi (1989), i dipendenti a basso reddito sono già coperti a sufficienza dall'assicurazione pensione. Si tratta di un'affermazione per lo meno discutibile, dato che il primo pilastro non si può certamente definire generoso, ma in ultima analisi si tratta di una questione di equità. Ciò nondimeno, il Governo federale (2000b) ha operato una scelta contraria alla riforma della normativa attuale. La ragione addotta dal Governo federale stesso non risulta molto convincente, sottolineando che la riduzione della deduzione di coordinamento graverebbe eccessivamente sull'amministrazione delle piccole e medie imprese, le quali si troverebbero a dover assicurare fino a 100.000 dipendenti.

Tabella 2: Retribuzioni superiori alla deduzione di coordinamento

	1192		1996		2002	
	Popolazione (20-60 anni)	% di occupati (20-60 anni)	Popolazione (20-60 anni)	% di occupati (20-60 anni)	Popolazione (20-60 anni)	% di occupati (20-60 anni)
Totale	2.083.000	75%	2.126.000	77%	2.213.000	77%
Uomini	1.323.000	84%	1.326.000	88%	1.328.000	87%
Donne	760.000	63%	800.000	65%	885.000	65%

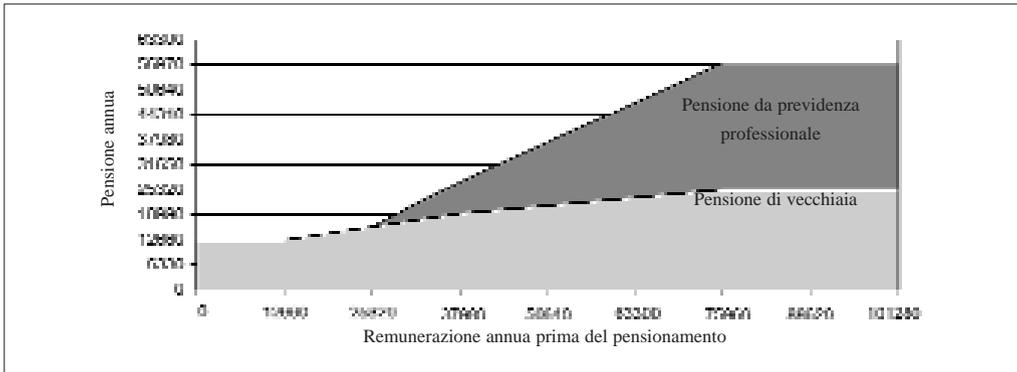
Nota: Non sono compresi i lavoratori autonomi. Fonte: Sousa-Poza (2003)

Con il pensionamento gli assicurati possono ricevere un vitalizio che dipende dallo stipendio annuo percepito in precedenza. Più in particolare, la previdenza professionale assicura la parte dello stipendio annuo compresa tra 25.320 e 75.960 franchi svizzeri, cioè il cosiddetto "reddito di coordinamento". Il calcolo della pensione annua, basata sul reddito di coordinamento, è relativamente complicato (cfr. paragrafo 3.2.2). Nel caso di un dipendente che abbia costantemente raggiunto il livello di coordinamento per tutto il periodo lavorativo compreso tra i 25 e i 65 anni d'età, la pensione ammonterebbe a circa il 63% di tale importo. La pensione annua massima ammonterebbe dunque a circa 32.000 franchi svizzeri.

Come dimostra la figura 3, l'integrazione tra le prestazioni garantite dalla previdenza professionale e quelle fornite dall'assicurazione pensione conduce a una pensione di vecchiaia totale che varia tra 12.660 (la minima di vecchiaia) e all'incirca 57.500 franchi svizzeri. Il primo e il secondo pilastro del sistema previdenziale svizzero garantiscono così pensioni pari a circa il 75% dello stipendio percepito prima del pensionamento.

Va ricordato, tuttavia, che l'adesione a un fondo di previdenza professionale è diventata obbligatoria solo con l'introduzione della relativa legge nel 1985. Chi ha iniziato a versare i contributi nel 1985 ma andrà in pensione prima del 2025 riceverà una pensione ridotta, dato che per percepire l'intero importo in genere sono necessari 40 anni di contributi. Quindi, un dipendente che va in pensione nel 2003 riceverà solamente circa il 45% dell'importo previsto dalla previdenza professionale indicato in Figura 5.

Figura 5: Reddito da assicurazione pensione e previdenza professionale obbligatoria



Nota: Il calcolo della pensione da previdenza professionale è fondato sulla presunzione di un reddito costante nel corso dell'intera vita lavorativa, con un rendimento del 3,25% annuo sui contributi previdenziali

Occorre sottolineare che le cifre di cui sopra relative alla previdenza professionale rappresentano solo il livello minimo di legge. Stando ai dati forniti dall'Ufficio federale di statistica svizzero (2002), gran parte dei fondi in questione ha regole più favorevoli per i dipendenti. Per esempio, molti prevedono deduzioni di coordinamento inferiori rispetto ai termini di legge. La soglia minima e massima relativa alla percentuale di reddito assicurato non sono neppure applicate per il 31% degli assicurati. In virtù della copertura superiore al minimo consentito offerta da molti piani di previdenza professionale e anche del fatto che un'ampia fetta della forza lavoro risultava già assicurata prima del 1985, la pensione annua media versata grazie al secondo pilastro nel 2000 raggiungeva già una cifra relativamente alta: 21.777 franchi svizzeri.

Infine, si deve ricordare che le pensioni di vecchiaia rappresentano l'aspetto più importante, ma non sono l'unico servizio prestato dai piani di previdenza professionale. Come avviene per le assicurazioni pensione, contribuiscono al sostentamento di vedove, orfani e anziani disabili.

3.2.2 Finanziamento

I piani di previdenza professionale sono finanziati esclusivamente dai datori di lavoro e dai dipendenti. I tassi di contribuzione sono stabiliti dai fondi stessi e dunque si rileva una grande flessibilità. La legge federale impone solamente che i datori di lavoro contribuiscano approssimativamente per lo stesso ammontare versato dai dipendenti. Secondo l'Ufficio federale di statistica svizzero (2002), in realtà contributi totali versati dai primi superano per il 60% quelli versati dai secondi.

A differenza dell'assicurazione pensione, la previdenza professionale non è fondata sui redditi correnti: ogni dipendente dispone invece di un conto previdenziale personale su cui vengono versati i contributi e gli interessi annui. La pensione annua che percepirà è pari al 7,2% del saldo di tale conto al momento del pensionamento, calcolato in base all'Equazione 1:

*Equazione 1: Calcolo della pensione da previdenza professionale
in caso di pensionamento a 65 anni*

$$AP = 0,072 \cdot \sum_{j=1}^{40} (CEF_j \cdot \alpha_j \cdot (1 + IR_{av,j})^{65-j})$$

AP Pensione annua

CEF_j Reddito da lavoro coordinato percepito nell'anno j
(ovvero la parte del reddito per l'anno j compresa tra 25.320 e 75.960 SFr)

α_j Moltiplicatore in base all'età

$$\alpha_j = \begin{cases} 0,07 & \text{per } j = 1, 2, \dots, 10 \quad (\text{età } 25-34) \\ 0,10 & \text{per } j = 11, 12, \dots, 20 \quad (\text{età } 35-44) \\ 0,15 & \text{per } j = 21, 22, \dots, 30 \quad (\text{età } 45-54) \\ 0,18 & \text{per } j = 31, 32, \dots, 40 \quad (\text{età } 55-65) \end{cases}$$

IR_j Rendimento di un investimento su j anni: deve essere pari o superiore al 3,25% annuo.

Ovviamente il sistema di finanziamento della previdenza professionale è diverso da quello dell'assicurazione pensione. Innanzitutto non c'è trasferimento tra generazioni. In secondo luogo, non si verifica neppure alcun trasferimento da redditi alti a redditi bassi. Tutti i contributi del singolo dipendente sono versati su un conto personale su cui si baserà la pensione percepita in futuro.

Un vantaggio che discende dalla differenza nelle modalità di finanziamento dei due regimi assicurativi risiede nel fatto che se dovessero emergere dei problemi in uno di essi, questi non si ripercuoterebbero negativamente sul sistema nel suo insieme. Di conseguenza, la crescita del numero di pensionati in relazione alla forza lavoro attiva rappresenta una minaccia preoccupante per l'assicurazione pensione, ma non ha effetti così drammatici sui piani di previdenza professionale. Ciò detto, l'allungamento della speranza di vita è un problema anche per il secondo pilastro. Data la voluta mancanza di trasferimento transgenerazionale, la somma delle pensioni versate a una generazione deve essere pari al saldo totale dei versamenti sui conti della previdenza professionale. Per raggiungere un simile equilibrio, il tasso di conversione, che trasforma i conti personali in pensioni annue, deve subire degli aggiustamenti a causa dell'aumento della speranza di vita. In effetti, il tasso di conversione attuale è pari al 7,2%, cioè è superiore alla soglia cui si giungerebbe in base ai calcoli attuariali. Di conseguenza, nella proposta di riforma della legge sulla previdenza professionale, il Governo federale (2000b) raccomanda invece un tasso di conversione del 6,65%.

In ogni piano di previdenza professionale, un aspetto importante è rappresentato dall'accumulo di capitale. A differenza del sistema basato sul reddito corrente che caratterizza l'assicurazione pensione, qui i contributi non vengono utilizzati per coprire le spese correnti, ma per pagare pensioni future. Tali fondi vengono investiti in appositi conti individuali. Stando all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002a), nel 2000 i fondi depositati nei piani di previdenza professionale sfioravano i 475 miliardi di franchi svizzeri. Questi fondi sono investiti in obbligazioni, beni immobiliari e titoli. La legge federale esige che su ogni conto individuale venga versato un interesse annuo del 3,25%, a prescindere dai rendimenti effettivi di ciascun fondo. Di recente questo rendimento minimo è stato oggetto di aspre polemiche. Nel 1985 era stato fissato al 4%, e solo da poco (gennaio 2003) è stato abbassato al livello attuale. Tale riduzione è stata richiesta dai piani di previdenza professionale, i quali sostenevano che, a causa dei bassi tassi di interesse e della stagnazione dei mercati azionari, al momento risulta impossibile ottenere una remunerazione del capitale investito del 4,0% senza correre rischi eccessivi.

Alcuni piani di previdenza professionale navigano già in cattive acque perché il patrimonio gestito risulta inferiore agli impegni derivanti dalla somma di tutti i conti individuali. Tuttavia ciò è probabilmente dovuto non tanto alla difficoltà nell'individuare investimenti ragionevoli che rendano il 4,0%, quanto a un'esposizione eccessiva sui mercati azionari. Lo dimostra il fatto che, per legge, ai piani di previdenza professionale è concesso investire fino al 50% del totale dei fondi in titoli, ma secondo l'Ufficio federale di statistica svizzero (2002), nel 2000 gli investimenti così destinati ammontavano a 161 miliardi di franchi svizzeri, cioè a un terzo del portafoglio totale.

Ad ogni modo, oggi risulta evidente che i rischi finanziari possono ripercuotersi fortemente sulle pensioni che verranno corrisposte ai singoli: la riduzione del rendimento minimo può portare a una diminuzione sensibile delle pensioni previste. In futuro la soglia stabilita per legge verrà rivista anno per anno dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

3.2.3 Aspetti legati all'età

Come avviene nel caso della pensione assicurazione, l'età a cui è possibile ricevere il vitalizio della previdenza professionale è stabilita per legge a 65 anni per gli uomini e 63 per le donne. Anche in questo caso si prevede di aumentare l'età pensionabile delle donne a 64 anni entro il 2005 e 65 anni entro il 2009.

Ancora una volta, però, i piani di previdenza professionale possono contare su una maggiore discrezionalità. Secondo l'Ufficio federale di statistica svizzero (2002), nel 2000 essi rappresentavano il 16% di tutti gli assicurati uomini e il 22% di tutte le assicurate donne e avevano stabilito età pensionabili diverse da quella prevista per legge. In genere, la soglia risultava superiore per le donne e inferiore nel caso degli uomini.

La maggior parte dei dipendenti aderisce a piani che prevedono un'età pensionabile flessibile, come dimostra la Tabella 3. Tale flessibilità permette innanzitutto il pensionamento anticipato, ma allo stesso tempo solo in pochi casi viene offerta la possibilità di un posticipo.

Tabella 3: Percentuale di dipendenti assicurati che usufruiscono di un'età pensionabile flessibile

	Donne	Uomini
Età pensionabile flessibile	92,5%	90,6%
Pensionamento anticipato di cinque anni prima del limite dei 62-65 anni	79,7%	89,5%
Pensionamento successivo al limite dei 62-65 anni	23,0%	10,9%

Fonte: Ufficio federale di statistica svizzero (2002). Si noti che i dati sono relativi al 2002, anno in cui l'età pensionabile per le donne prevista per legge era ancora 62 anni. Questa statistica non comprende i piani di previdenza professionale che prevedevano un'età pensionabile diversa da quella stabilita per legge.

Credit Suisse (2003) ha avanzato critiche basate sul fatto che alcuni piani di previdenza professionale potessero abusare delle possibilità di prepensionamento per ragioni connesse a strategie aziendali. Anche se i piani di previdenza professionale devono essere legalmente indipendenti dalla società della quale assicurano i dipendenti, spesso esistono stretti rapporti a livello personale e organizzativo tra queste due realtà giuridiche. In questo contesto, un piano di previdenza professionale potrebbe predisporre incentivi finanziari al prepensionamento se questo dovesse essere nell'interesse dell'azienda. Nel processo, i gestori del piano potrebbero facilmente indirizzare certe riserve finanziarie (o rendimenti superiori al minimo di legge) verso una classe d'età specifica (corrispondente al gruppo che sta andando in pensione) invece di utilizzarle per tutti gli assicurati.

Un aspetto problematico della legge sulla previdenza professionale è dato dal fatto che i contributi si basano sull'età. Più in particolare, i tassi di contribuzione crescono con l'età, come indicato alla tabella 4.

Tabella 4: Variazione in base all'età dei contributi ai piani di previdenza professionale

Uomini	Donne	Contributo annuo al piano di previdenza professionale (% del reddito di coordinamento)
25-34 anni	25-31 anni	7,0%
35-44 anni	32-41 anni	10,0%
45-54 anni	42-51 anni	15,0%
55-65 anni	52-62 anni	18%

Poiché i datori di lavoro devono versare almeno metà dei contributi, questa soluzione implica un costo del lavoro notevolmente più alto nel caso dei dipendenti più anziani, probabilmente scoraggiandone l'assunzione. In alcune aziende, la tendenza a corrispondere stipendi in funzione all'anzianità di servizio fa ulteriormente aumentare il costo del lavoro.

D'altra parte, poiché il datore di lavoro versa contributi significativi al piano di previdenza professionale in aggiunta al normale stipendio, i lavoratori più anziani hanno tutto l'interesse a continuare a lavorare. Per coloro i quali non hanno beneficiato del secondo pilastro nel corso dell'intera vita lavorativa, questi contributi basati sull'età possono risultare particolarmente vantaggiosi perché permettono di accumulare un conto personale ragionevolmente sostanzioso pur avendo contribuito per un periodo limitato. Tuttavia, aumentando il numero di chi dispone di un periodo contributivo prolungato, tale vantaggio perde d'importanza. È quindi un peccato che il Governo federale (2000) non abbia intenzione di parificare i tassi di contribuzione per tutte le classi di età, una riforma già adottata da un'ampia fetta dei piani di previdenza professionale. Secondo l'Ufficio di statistica federale svizzero (2002), il 32% di tutti i dipendenti coperti dal secondo pilastro non versa contributi calcolati in base all'età. In realtà, al fine di controbilanciare gli effetti della riduzione del tasso di conversione menzionati sopra, il governo intende incrementare il tasso di contribuzione, soprattutto tra i lavoratori di età compresa tra i 45 e i 54 anni. Le nuove aliquote per le quattro classi d'età indicate dalla Tabella 4 corrisponderebbero rispettivamente al 7, all'11, al 15 e al 18%.

In assoluto è difficile giudicare l'impatto che i piani di previdenza professionale hanno sugli anziani. Ciascuno di essi risulta sostanzialmente autonomo per quanto concerne la strutturazione istituzionale di aspetti cruciali quali la regolamentazione del pensionamento anticipato. Il fatto poi che i contributi aumentino con l'età rappresenta un aspetto problematico della legge sulla previdenza professionale perché suscettibile di scoraggiare l'assunzione di dipendenti anziani.

3.3. Assicurazione invalidità

L'assicurazione invalidità garantisce le spese per il sostentamento delle persone che non sono in grado di lavorare a causa di una disabilità. Quando possibile, cerca anche di reintegrare queste persone nel mercato del lavoro.

3.3.1 Prestazioni

La copertura dei regimi di assicurazione contro l'invalidità è obbligatoria per chiunque viva o lavori in Svizzera. In caso di invalidità, a prescindere dal fatto che sia stata causata da un incidente, una malattia fisica o mentale o un disturbo congenito, tutti hanno accesso ai servizi assicurativi.

Ai disabili è concesso percepire una pensione di invalidità solo nel caso in cui i tentativi di riabilitazione si siano dimostrati inutili o inefficaci. Di norma, ciò avviene come minimo 12 mesi dopo che si è verificato il problema di salute. Sebbene il diritto alla pensione venga rivisto periodicamente, in molti casi i pagamenti continuano fino a quando l'interessato non abbia raggiunto l'età pensionabile prevista per legge, quando la pensione di vecchiaia si sostituirà a quella di invalidità.

Il calcolo della pensione di invalidità avviene secondo modalità molto simili a quelle della pensione di vecchiaia. Di conseguenza, una pensione di invalidità completa garantisce un reddito annuo compreso tra i 12.660 e i 25.320 franchi svizzeri, a seconda del reddito annuo medio precedente alla disabilità. Se la persona in questione risulta solo parzialmente impossibilitata a lavorare, l'assicurazione invalidità può versare solo metà o un quarto della pensione. Il diritto alla pensione completa o solo parte di essa non è stabilito da criteri medici: viene invece calcolato un grado di invalidità che sia espressione della riduzione del reddito dovuta alla disabilità. Per esempio, se la disabilità obbliga l'interessato ad accettare un impiego che garantisce un reddito inferiore del 45% rispetto al lavoro svolto in precedenza, il grado di invalidità sarà del 45%. Come indicato in Tabella 5, in un caso simile verrebbe versato solo un quarto della pensione completa, la cui corresponsione richiederebbe invece un grado di invalidità pari almeno al 67%.

L'assicurazione invalidità fornisce prestazioni collettive oltre che individuali. Si tratta di contributi diretti a istituzioni che si adoperano per l'integrazione degli invalidi, come ricoveri, gruppi di lavoro o scuole specifiche per i disabili.

Tabella 5: Tipo di pensione in base al grado di invalidità

Grado di invalidità	Tipo di pensione	Importo annuo della pensione (SFr)
67-100%	Pensione a tasso completo	12.660-25.320
50-60%	Metà pensione	6.330-12.660
40-49%	Un quarto della pensione	3.165-6.330
1-39%	Nessuna pensione	-

3.3.2 Finanziamento

L'assicurazione invalidità è finanziata in parti eguali dagli assicurati, dai datori di lavoro e dalla Stato (sia a livello federale che cantonale). Datori di lavoro e dipendenti contribuiscono ciascuno per lo 0,7% dello stipendio del lavoratore. Gli autonomi versano il 4% del reddito e chi non percepisce alcun reddito da lavoro contribuisce in base al proprio patrimonio finanziario. La federazione copre il 37,5% delle spese assicurative, i cantoni il 12,5%.

Lo schema per il finanziamento dell'assicurazione invalidità è analogo a quello utilizzato per l'assicurazione pensione. Anch'esso si basa su un sistema di ritenute alla fonte che può risentire fortemente dell'invecchiamento della popolazione, soprattutto perché l'invalidità dipende dall'età. La Tabella 6 indica che la probabilità di usufruire dei servizi dell'assicurazione invalidità è chiaramente maggiore per chi ha raggiunto i 50 anni di età.

Se l'invecchiamento della popolazione conduce a un aumento dei beneficiari delle pensioni di invalidità, la Tabella 6 dimostra anche che tra il 1992 e il 2000 si è avuto un incremento drammatico e generalizzato in tutte le classi di età. In effetti il Governo federale (2001a) attribuisce solo il 22% dell'aumento delle spese assicurative ai cambiamenti demografici.

Tabella 6: Percentuale delle persone che usufruiscono dell'assicurazione invalidità

	Età 0-9	Età 10-19	Età 20-29	Età 30-39	Età 40-49	Età 50-59	Età 60-61/64	Totale
1992	6,2	6,9	2,4	2,8	4,4	8,8	17,5	5,4
2000	7,1	8,2	2,9	3,9	6,4	11,2	20,5	7,1
Variazione	+15%	+19%	+21%	+39%	+45%	+27%	+17%	+31%

Fonte: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002a).

È ben noto che in gran parte tale aumento sia da attribuire ai soggetti che presentano disturbi di tipo mentale. Se già nel 1985 il 24% dei beneficiari di una pensione di invalidità soffriva di malattie mentali, nel 1999 la percentuale era passata al 36%. Le malattie psichiatriche oggi sono la causa di invalidità più frequente. Sebbene l'attività lavorativa possa essere più stressante che in passato (come riconosciuto dal Governo federale), tale sviluppo può essere spiegato anche con un cambiamento nel modo di concepire, percepire e accettare la malattia mentale in seno alla società.

Oggi la situazione finanziaria dell'assicurazione invalidità è preoccupante. Le statistiche offerte dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002e) indicano un deficit di un miliardo di franchi svizzeri per l'anno 2001, con un debito totale che ammonta a 3.3 miliardi di franchi svizzeri. Con la riforma della legge sull'assicurazione invalidità il Governo federale (2001a) intende stabilizzarne la situazione finanziaria. In base al progetto, l'imposta sul valore aggiunto verrebbe aumentata dell'1% e il gettito ottenuto sarebbe dirottato sull'assicurazione invalidità. Anche una serie di migliorie per lo più amministrative contribuirebbe ad abbassare i costi. Le amministrazioni cantonali che gestiscono i casi di invalidità verranno monitorate più strettamente da parte dell'Ufficio federale per le assicurazioni sociali, in modo da ridurre l'eventuale generosità dimostrata da alcuni cantoni.

3.3.3 Aspetti legati all'età

A differenza dell'assicurazione pensione e della previdenza professionale viste sopra, l'assicurazione invalidità non fa parte del sistema delle prestazioni previdenziali per la vecchiaia né stabilisce alcun limite d'età per il pensionamento. Tuttavia essa svolge un ruolo fondamentale in seno al gruppo di assicurazioni sociali che influenza l'occupazione dei lavoratori anziani. Come sottolineato nei paragrafi 3.3.1 e 3.3.2, la maggior parte delle pensioni di invalidità viene percepita da anziani e di norma viene versata fino a quando il beneficiario non abbia raggiunto l'età pensionabile. Si potrebbe dunque prevedere un uso (o abuso) dell'assicurazione invalidità teso a facilitare il pensionamento anticipato.

Ciò detto, non sembrano esserci elementi che possano far pensare a un simile sfruttamento della legge sull'assicurazione invalidità. Nondimeno, alcuni rappresentanti politici hanno avanzato il sospetto che la normativa venga applicata a mo' di meccanismo di prepensionamento, soprattutto nel caso dei disoccupati.

Il Governo federale (2001a) ammette che esiste una correlazione tra disoccupazione e invalidità. La spesa per l'assicurazione invalidità è aumentata maggiormente nei periodi di bassa crescita economica, ma questa non deve necessariamente essere la conseguenza della "simulazione" di una qualche disabilità da parte dei disoccupati. Sembra lecito ritenere che alcuni soggetti affetti da disabilità latente facciano richiesta della pensione solo dopo aver perso il lavoro e non essere riusciti a trovarne un altro. Inoltre l'invalidità potrebbe essere addirittura una conseguenza della disoccupazione stessa, specialmente se emergono disturbi mentali.

Possiamo concludere che l'assicurazione invalidità non sembra promuovere il pensionamento anticipato in maniera sistematica. Dato che le pensioni di invalidità coprono solo le spese di sussistenza, non vi è alcun incentivo finanziario a richiedere questo tipo di pensione fino a quando non si riesce più a trovare lavoro.

3.4 Assicurazione disoccupazione

L'assicurazione disoccupazione versa sussidi in favore dei disoccupati e ne promuove il reinserimento nel mercato del lavoro.

3.4.1 Prestazioni

Sebbene sia stata approvata una prima legge sull'assicurazione disoccupazione nel 1952, si è dovuto attendere fino al 1984 affinché in Svizzera essa divenisse obbligatoria per tutti i dipendenti. I lavoratori autonomi continuano a non essere assicurati.

Un disoccupato che vive in Svizzera, ha completato l'istruzione obbligatoria e non ha ancora raggiunto l'età pensionabile stabilita per legge ha diritto a ricevere un sussidio di disoccupazione se ha versato i contributi all'assicurazione pensione per almeno un anno nel biennio precedente. La disoccupazione può essere piena o parziale, nel qual caso il disoccupato sta cercando un'occupazione part-time oppure un lavoratore a tempo parziale cerca un impiego a tempo pieno. La condizione per ricevere il sussidio di disoccupazione è quella di registrarsi al locale ufficio di collocamento, così dimostrando di tentare costantemente di trovare un lavoro, e di dover accettare qualsiasi occupazione ritenuta opportuna dall'ufficio di collocamento stesso.

Oltre a fornire un sussidio finanziario giornaliero, l'assicurazione disoccupazione si attiva sul mercato del lavoro e mette in atto una gamma di attività che miglioreranno la capacità di reinserimento da parte del disoccupato. Per esempio, l'assicurazione copre i costi dell'istruzione superiore e offre programmi di formazione professionale. Se si trova una nuova occupazione che prima necessita di un periodo di formazione sul luogo di lavoro a stipendio ridotto, l'assicurazione può colmare la differenza tra la somma percepita e lo stipendio previsto dopo il tirocinio al massimo per un semestre. Se un disoccupato progetta di mettersi in proprio, viene esentato dall'obbligo di cercare lavoro per tre mesi e può persino ottenere aiuto finanziario dall'assicurazione. Il prerequisito per partecipare in qualsiasi iniziativa legata al mercato del lavoro è il consenso dell'ufficio di collocamento.

3.4.2 Finanziamento

L'assicurazione disoccupazione è finanziata quasi esclusivamente dai dipendenti e dai datori di lavoro secondo un sistema basato sul reddito corrente. Nel 2004 contribuiranno entrambi per l'1,0% dei primi 106.800 franchi svizzeri dello stipendio annuo dei dipendenti. La Federazione e i cantoni versano meno del 10% della spesa totale.

All'inizio degli anni Novanta in Svizzera la disoccupazione è cresciuta a un tasso mai registrato prima. Tra il 1990 e il 1993 la percentuale dei senza lavoro si è impennata dallo 0,5% al 4,5%. Di conseguenza, come dimostrano le statistiche dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2002a), nel medesimo triennio la spesa dell'assicurazione disoccupazione si è moltiplicata per un fattore di 12. Nel 1993 si dovette aumentare notevolmente la trattenuta sul salario da versare all'assicurazione, che passò dallo 0,4% al 2,0%. Come misura transitoria volta a ridurre il debito dell'assicurazione, nel periodo dal 1995 al 2003 tale aliquota è stata portata addirittura al 3%, e fino al 2003 si applica un'imposta del 2,0% sulla porzione di reddito annuo compresa tra 106.800 e 267.000 franchi svizzeri.

Nel 2004 i contributi all'assicurazione disoccupazione verranno ridotti al 2,0% dei primi 106.800 franchi svizzeri dello stipendio del dipendente e all'1,0% per la parte di retribuzione annua compresa tra 106.800 e 267.000 franchi svizzeri. In questo modo si dovrebbe garantire la stabilità del finanziamento a lungo termine dell'assicurazione. Per prepararsi al rischio di eventuali shock occupazionali in futuro, qualora le riserve dovessero tornare ad assottigliarsi, la riforma prevede un adeguamento immediato dei contributi.

3.4.3 Aspetti legati all'età

La riforma della legge sull'assicurazione disoccupazione ha modificato diversi regolamenti riguardanti specificamente l'età. Mentre per la maggioranza dei disoccupati il numero massimo di sussidi giornalieri versati viene ridotto da 520 a 400, chi ha oltre 55 anni di età continua a ricevere il sussidio per un massimo di 520 giorni. In questo modo, come ha evidenziato il Governo federale (2001b), si fa fronte al fatto che gli anziani incontrano difficoltà maggiori nel trovare un nuovo lavoro.

Tuttavia, il Governo federale avrà la facoltà di aumentare la soglia massima di ulteriori 120 sussidi giornalieri per i disoccupati cui mancano meno di quattro anni al raggiungimento dell'età pensionabile prevista per legge. Prima della riforma, era possibile applicare questa soluzione ai disoccupati solo se mancavano meno di due anni e mezzo al pensionamento ufficiale. La nuova normativa tiene conto del fatto che trovare un nuovo lavoro è particolarmente difficile per gli anziani prossimi all'età pensionabile.

Un ulteriore cambiamento introdotto dalla riforma della legge sull'assicurazione disoccupazione e che ha ripercussioni sull'età dei lavoratori è dato dall'abolizione di un articolo che permetteva esplicitamente al Governo federale di istituire piani di prepensionamento per le industrie o regioni particolarmente colpite dalla disoccupazione. Raramente il Governo federale (2001b) aveva fatto ricorso a questa possibilità, ma ora può concedere altri 120 sussidi giornalieri non solo a chi è prossimo alla pensione, ma anche alle regioni dove la disoccupazione è alta.

Il Governo federale ha dimostrato di non essere disposto a ricorrere all'assicurazione di disoccupazione come mezzo per promuovere il pensionamento anticipato. Anche quando l'aveva, ha sfruttato raramente la facoltà di introdurre piani per il prepensionamento. È innegabile che alcuni disoccupati anziani potrebbero trarre vantaggio da un trattamento favorevole da parte dell'assicurazione disoccupazione per coprire il periodo che separa l'ultima occupazione dalla pensione. Tuttavia, il versamento del sussidio di disoccupazione è sempre subordinato alla costanza degli sforzi compiuti alla ricerca di un nuovo lavoro, e limitatamente a un periodo massimo di due anni e mezzo.

4. Altri fattori che contribuiscono all'alto tasso di occupazione degli anziani in Svizzera

È possibile sostenere che la sicurezza sociale svizzera in genere non offre particolari incentivi al pensionamento anticipato. Si tratta di una differenza evidente rispetto ai sistemi previdenziali in vigore in altri Paesi europei, i quali hanno visto nel prepensionamento un'arma per combattere la disoccupazione. Va da sé che proprio il fatto che il sistema svizzero non abbia sviluppato simili incentivi rappresenta un punto di forza che ha contribuito notevolmente all'alto tasso di occupazione tra gli anziani in Svizzera. Occorre però ricordare altre cause.

Tassi di disoccupazione contenuti: negli ultimi decenni la Svizzera in genere ha avuto pochissimi problemi occupazionali. Persino durante la peggiore recessione dagli anni Trenta, quella degli anni Novanta, il tasso massimo di disoccupazione ha raggiunto solo il 5,2% (nel 1997). Ne consegue che la Svizzera non è mai stata sottoposta alla stessa pressione degli altri Paesi europei a stimolare i pensionamenti anticipati per combattere la disoccupazione.

Mancanza di manodopera qualificata: coerentemente con quanto esposto sopra, la Svizzera in passato si è sempre trovata ad affrontare una mancanza di manodopera qualificata. Il bacino dei lavoratori anziani svolgeva quindi il ruolo di riserva di competenze professionali. In questo contesto è anche interessante notare che in Svizzera i lavoratori anziani continuano in gran parte a seguire percorsi di aggiornamento. In effetti, per i 50-60enni la disponibilità a seguire corsi di formazione (finanziati dai datori di lavoro) è la medesima dei 30-40enni (Sousa-Poza e Henneberger, 2002b).

Scarsa protezione giuridica del lavoro: Secondo l'OCSE (1999) la Svizzera evidenzia il livello di protezione giuridica del lavoro più basso tra i Paesi dell'Europa continentale. Se ne potrebbe dedurre che ciò introduce una certa flessibilità per i datori di lavoro, che possono assumere anche soggetti anziani.

5. Conclusioni

La Svizzera presenta uno dei più elevati tassi di occupazione dei lavoratori anziani tra i Paesi industrializzati. Una delle cause principali di tale invidiabile situazione è da ricercarsi nelle caratteristiche del sistema previdenziale svizzero. Il presente articolo si è proposto di analizzare tale sistema con particolare riferimento agli aspetti più legati all'età dei cittadini, ovvero l'assicurazione pensione, la previdenza professionale, l'assicurazione invalidità e l'assicurazione disoccupazione. In genere (soprattutto nel confronto con gli altri Paesi europei) i meccanismi svizzeri non comportano forti incentivi al prepensionamento. Abbiamo ragione di credere che questo sia il motivo principale che spiega l'alto tasso di occupazione tra gli anziani in Svizzera. La riforma in atto del sistema pensionistico svizzero mira a introdurre maggiore flessibilità per quanto riguarda età pensionabile e prestazioni previdenziali. Scendendo più nel dettaglio, il Governo federale è intenzionato a permettere di andare in pensione in qualsiasi momento compreso tra i 59 e i 70 anni di età, rendendo possibile anticipare o ritardare il pensionamento. Inoltre, chi si trova in questa classe d'età può decidere di usufruire della pensione solo in parte, così incoraggiando il lavoro a tempo parziale. La forza di attrazione del sistema svizzero dipenderà largamente dall'introduzione di queste misure di flessibilizzazione. Gli altri fattori che conducono all'alto tasso di occupazione tra gli anziani in Svizzera comprendono una disoccupazione contenuta, la mancanza generalizzata di manodopera specializzata negli ultimi decenni e la scarsa protezione giuridica del posto di lavoro.

Resta da vedere se la Svizzera sarà in grado di mantenere simili tassi di occupazione tra gli anziani; in gran parte ciò dipenderà dalla possibilità di invertire la tendenza al prepensionamento emersa nell'ultimo decennio, tendenza riconducibile principalmente alla difficile recessione affrontata dalla Confederazione nel corso degli anni Novanta. È risultato evidente che i vantaggi del sistema di previdenza sociale svizzero (ovvero la scarsa incentivazione al prepensionamento)

sono principalmente il risultato delle condizioni estremamente favorevoli che hanno caratterizzato il mercato del lavoro nazionale negli ultimi decenni. Tuttavia, emerge qualche segnale che può far ritenere che non sarà più possibile tornare ai bassissimi livelli di disoccupazione di prima degli anni Novanta.⁶ Per invertire la tendenza al pensionamento anticipato sarà dunque necessario adottare nuove strategie volte a integrare gli anziani nel mercato del lavoro. In questo contesto svolgono un ruolo fondamentale l'informazione, la comunicazione e la discussione pubblica sull'importanza del lavoro in età avanzata, sia per la società che per il singolo (Reday-Mulvey, 2003). Si può ragionevolmente sostenere che in Svizzera un dibattito simile sia ancora di là da venire.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Börsch-Supan, A. (2001): "Blaupause für eine nachhaltige Rentenreform in Deutschland", *Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung*, 599-01, Universität Mannheim, Mannheim.
- Bollier, G.E. (1997): *Leitfaden schweizerische Sozialversicherung*, Stutz, Wädenswil.
- Credit Suisse (2002): "Hindernde/fördernde Faktoren für die Altersteilzeitarbeit auf institutioneller, betrieblicher und individueller Ebene". Bericht zuhanden der Stiftung "Zukunft Schweiz" im Rahmen des Projektes "4. Säule": Potentiale einer erhöhten Beschäftigungspartizipation älterer Arbeitnehmer, Zürich.
- Credit Suisse (2003): "Baustelle berufliche Vorsorge — wie soll es weitergehen?", *Credit Suisse Economic Briefing*, 32, Zürich.
- Federal Government (2000a): "Botschaft über die 11. Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung und die mittelfristige Finanzierung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 2. Februar 2000", Berne.
- Federal Government (2000b): "Botschaft zur Revision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen und Invalidenvorsorge (BVG) vom 1. März 2000", Berne.
- Federal Government (2001a): "Botschaft über die 4. Revision der Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung", Berne.
- Federal Government (2001b): "Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz", Berne.
- Federal Social Insurance Office (2002a): "Schweizerische Sozialversicherungs Statistik 2002", Berne.
- Federal Social Insurance Office (2002b): "Anpassung der AHV/IV-Renten um 2,4% und der AHVIV/EO-Mindestbeiträge ab 2003", BSV Press Release, 9 September 2002. <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2002/d/02092001.htm>.
- Federal Social Insurance Office (2002c): *Statistik der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV 2001*, Berne.
- Federal Social Insurance Office (2002d): *AHV-Statistik 2002*, Berne.
- Federal Social Insurance Office (2002e): *IV-Statistik 2002*, Berne.
- Flückiger, Y. and Ramirez, J. (2000): "Analyse Comparative des Salaires entre les Hommes et les Femmes sur la Base de la LSE 1994 et 1996", Observatoire Universitaire de l'Emploi, University of Geneva, Geneva.
- Helbling, C. (2000): *Personalvorsorge und BVG*. Haupt, Berne.
- Hepp, S. (1990): *The Swiss Pension Funds: An Emerging New Investment Force*. Haupt, Berne.
- OECD (several years): *Employment Outlook*, OECD, Paris.

⁶Principalmente si tratta di una conseguenza dei cambiamenti nelle politiche dell'immigrazione.

- OECD, (2003): “Vieillir au travail: comment mieux promouvoir l’emploi des plus de 50 ans en Suisse”, OECD, Paris.
- Queisser, M. and Vittas, D. (2000): “The Swiss Multi-Pillar Pension System: Triumph of Common Sense?”, Development Research Group, World Bank, Washington, D.C.
- Reday-Mulvey, G. (2003): “Encouraging an Extended Working Life — Recent Policies and Best Practices in Europe”, *Etudes et Dossiers*, 268, Geneva Association, Geneva.
- Sousa-Poza, A. (2003): “Low Income, Financial Restrictions, and Coverage in the Swiss Second and Third Pillars”, *Discussion Paper*, no. 90, Research Institute for Labour Economics and Labour Law, University of St. Gallen (http://www.faa.unisg.ch/publikationen/publikationen_site.htm).
- Sousa-Poza, A. and Henneberger, F. (2002a): “An Empirical Analysis of Working Hours Constraints in 21 Countries”, *Review of Social Economy*, 60, pp. 209-242.
- Sousa-Poza, A. and Henneberger, F. (2002b): “The Determinants and Wage Effects of Course-Related Training of Older Workers in Switzerland”, Research Institute for Labour Economics and Labour Law, mimeo.
- Sousa-Poza, A. and van Dam, J. (2001): “Policy Approaches to Promote Private and Occupational Old Age Provisions in Switzerland”, Pension Studies Series of the Bertelsmann Foundation (www.reformmonitor.org/downloads/abstracts/BST-VS-7-SUI.pdf).
- Swiss Federal Statistical Office (2000): “Das gesetzliche Rentenalter — eine willkürliche Grenze?”, *SAKE-News*, N. 15.
- Swiss Federal Statistical Office (2002): *Die berufliche Vorsorge in der Schweiz. Pensionskassenstatistik 2000*. Neuchâtel.
- Tschudi, H.P. (1989): “Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen”, *Basler Studien zur Rechtswissenschaft*, Reihe B: Öffentliches Recht, Band 29, Basel.
- Widmer, D. (1998): *Die Sozialversicherung in der Schweiz* (2. Auflage), Schulthes, Zürich.
- Widmer, R. and Souza-Poza, A. (2003): *Verbreitung und Potential der Alters(-Teilzeit)-Arbeit in der Schweiz*, Avenir Suisse Foundation, Zürich.

Le basi biologiche dell'invecchiamento

di Stefano Gustincich, Silvia Zucchelli e R. Calligaris*

1. Introduzione

La gerontologia e la biologia considerano l'invecchiamento un processo continuo, universale, progressivo, intrinseco e deleterio, che riduce progressivamente la capacità di un organismo a mantenersi in equilibrio (omeostasi) nei confronti dell'ambiente, aumentando la probabilità di ammalarsi e di morire.

In questo articolo ci chiederemo quali siano le teorie più accreditate sulle basi biologiche di questo processo. Analizzeremo le caratteristiche biochimiche e fisiologiche degli organismi in tarda età e delle cellule senescenti coltivate in vitro. Valuteremo le implicazioni dei risultati di esperimenti genetici effettuati su sistemi modello animali che ne modificano la longevità. Descriveremo quindi esempi di malattie genetiche umane che presentano un invecchiamento precoce. Concluderemo commentando le conseguenze di queste scoperte per lo sviluppo di trattamenti farmacologici anti-invecchiamento.

2. Teorie dell'invecchiamento

Conscio della selezione naturale e dell'evoluzione, il biologo si chiede quali siano i vantaggi dell'invecchiamento. La progressiva perdita delle funzioni cerebrali e corporee, l'aumento della vulnerabilità a sostanze tossiche presenti nell'ambiente e all'insorgenza delle malattie con il concomitante declino della fertilità sono caratteristiche difficili da conciliare con un vantaggio evolutivo. Perché l'invecchiamento non è contrastato dalla selezione naturale?

Una spiegazione apparentemente ragionevole suggerisce che l'invecchiamento e la morte prevengano l'esistenza di un numero di organismi viventi incompatibile con le risorse esistenti. Questo modello pecca tuttavia di antropomorfizzazione: tra gli animali selvatici gli individui vivono raramente fino a tarda età. Normalmente gli animali muoiono piuttosto giovani per cause "estrinseche" quali incidenti o incontri non proprio amichevoli con predatori. Ne consegue che l'invecchiamento non è importante per la sopravvivenza di un gruppo o specie e quindi non va incontro a pressione selettiva.¹ In questo contesto, nella "mutation accumulation theory" o "teoria dell'accumulazione di mutazioni" il premio Nobel Medawar ipotizza che solo coloro che riescono a sopravvivere alla mortalità "estrinseca" mettono in rilievo l'effetto di mutazioni geniche che si accumulano nelle linee germinali.² Queste sono quindi sottoposte a una selezione naturale molto limitata.

* Laboratorio della Fondazione Giovanni Armenise-Harvard, Settore di Neurobiologia, Scuola Internazionale di Studi Superiori Avanzati (S.I.S.S.A.), AREA Science Park, Basovizza, 34012 Trieste, Italia.

¹ Kirkwood, T.B.L. (2005): "Understanding the Odd Science of Aging". *Cell*, no. 25, 120 (4), pp. 437-47.

² Medawar, P.B. (1952): *An Unsolved Problem of Biology*, Lewis, London.

Ne consegue che la longevità di una specie è probabilmente ottimizzata in funzione della sua nicchia ecologica e della sua mortalità “estrinseca”. Adattamenti evolutivi quali il volo o lo sviluppo di cervelli più complessi, riducendo la mortalità “estrinseca”, sono associati a un aumento di longevità.

Il biologo si chiede anche se esista un programma genetico per l’invecchiamento. La sua esistenza non dovrebbe essere sorprendente in quanto in natura esistono delle vie metaboliche fondamentali e ben caratterizzate che, in presenza di determinati segnali provenienti o dall’ambiente o dal tessuto cellulare circostante, provocano la morte programmata e fisiologica di milioni di cellule (apoptosi). Tuttavia nessuna combinazione conosciuta di mutazioni geniche è mai riuscita a creare, fino a ora, un uomo o un animale immortale anche se, come vedremo in seguito, alterazioni geniche in modelli animali possono modificare la longevità.

La teoria maggiormente accreditata, la *disposable soma theory*, prende spunto dall’osservazione che gli organismi viventi complessi debbano ottimizzare l’impiego delle risorse metaboliche a disposizione.^{3,4} L’energia totale è infatti limitata e impone perciò delle scelte precise di utilizzo. In una classificazione molto grossolana dei tipi di impiego, possiamo identificare due categorie di attività:

1. il mantenimento dello stato fisiologico cellulare mediante riparo delle componenti macromolecolari e tissutali.
2. sopravvivenza nell’ambiente esterno e riproduzione.

I meccanismi molecolari e metabolici alla base del mantenimento omeostatico cellulare richiedono una grossa quantità di energia. Il 90% dei topi selvatici muore tuttavia nel corso del primo anno di vita sia per l’incapacità di mantenere una corretta temperatura corporea sia per l’incontro con predatori.

L’organismo attua quindi un compromesso: nella prima fase diventa molto più importante combattere il freddo e riprodursi. Questa scelta prevede l’allocazione di una quantità di energia minima al mantenimento del sistema cellulare al fine di renderla compatibile con la vita. La poca energia spesa provoca quindi un accumulo di danni cellulari che non ha conseguenze sulla sopravvivenza iniziale ma provoca l’invecchiamento.

Sulla base di questa teoria, si possono formulare delle predizioni sulla biologia dell’invecchiamento:

1. l’invecchiamento risulta dall’accumulo di danni cellulari e molecolari non riparati di vario tipo;
2. la longevità è controllata principalmente da geni che regolano il livello di riparazione cellulare e molecolare;
3. l’espressione di questi geni, e quindi l’allocazione delle risorse, può essere regolata;
4. la linea germinale, immortale, possiede un altissimo livello di riparo e mantenimento;
5. i meccanismi dell’invecchiamento sono stocastici.

3. Meccanismi cellulari dell’invecchiamento

Cinquant’anni fa Harman propose la teoria che indicava nella formazione dei radicali liberi la base dell’invecchiamento.⁵ L’ipotesi si basa sul fatto che l’ossigeno, pur essendo necessario alla vita, può trasformarsi in una sostanza tossica pericolosa per l’esistenza stessa delle cellule.

³ Kirkwood, T.B.L. (1977): “Evolution of Ageing”, *Nature*, 27, pp. 301-304.

⁴ Kirkwood, T.B.L. (2005): “Understanding the Odd Science of Aging”, *Cell*, no. 25, 120 (4), pp. 437-47.

⁵ Harman D. (1956): “Aging: A Theory Based on Free Radical and Radiation Chemistry”, *J. Gerontol*, no. 11, pp. 298-300.

L'ossigeno molecolare può infatti generare metaboliti reattivi che causano danno ossidativo alle macromolecole biologiche. Il DNA, sia genomico che mitocondriale, va incontro ad alterazioni della composizione chimica, rotture in uno dei due filamenti e a legami aspecifici e irreversibili con proteine cellulari. I lipidi di membrana vengono modificati (perossidazione) e le proteine diventano inattive e/o degradate prematuramente.

Molti dati esistono a supporto di questa ipotesi:

1. la quantità di molecole ossidate aumenta con l'età;
2. l'aggiunta di quantità addizionali di enzimi anti-ossidanti aumenta la lunghezza della vita in modelli animali;
3. le differenze in longevità sono correlate con il livello di creazione di stress ossidativi.

Per contrastare queste molecole nocive, la cellula produce delle proteine protettive che eliminano le specie reattive dell'ossigeno. Tra queste le superossido-dismutasi e le perossidasi sono particolarmente importanti.

La diminuzione dell'assunzione di calorie nella dieta provoca la diminuzione di stress ossidativi con ritardo della comparsa di modificazioni cellulari associate all'invecchiamento e all'allungamento della vita (vedi in seguito).⁶

Le colture in vitro di cellule senescenti si sono rivelate un sistema modello molto utile per studiare l'invecchiamento a livello cellulare.⁷ Dopo un certo numero di divisioni, le cellule senescenti escono dal ciclo cellulare in maniera permanente. A questo stato si accompagnano dei cambiamenti morfologici e biochimici consistenti che suggeriscono l'esistenza di un programma di espressione genica specifico. Sia l'abbassamento della concentrazione di ossigeno nell'ambiente che l'aggiunta di sostanze anti-ossidanti aumentano considerevolmente la vita media delle cellule primarie in coltura. A questi fenomeni sono state associate attività biochimiche di geni anti-ossidanti quali la superossido-dismutasi o la *p53*.

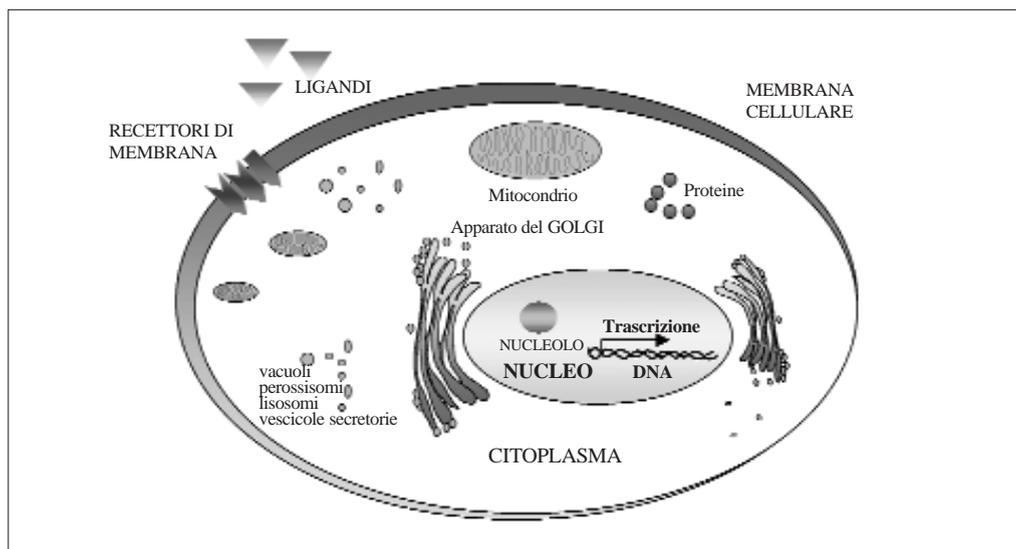
Diversi organuli cellulari rivestono un ruolo importante in questo fenomeno sia in vitro che in vivo (Figura 1):

1. *mitocondri*: la maggioranza dell'ossigeno reattivo viene creato nei mitocondri, l'organulo dove l'energia della cellula viene prodotta. L'integrità dei mitocondri diminuisce con l'età. Essi presentano infatti una morfologia alterata, producono una maggior quantità di ossidanti e meno energia. Il loro DNA accumula mutazioni e alterazioni chimiche.⁶
2. *Telomeri*: formano la parte terminale dei cromosomi e sono costituiti da ripetizioni di sei basi. Durante ogni divisione cellulare i telomeri si accorciano di circa 50-200 basi. L'enzima della telomerasi è in grado di sintetizzare nuove ripetizioni compensando per le perdite che occorrono durante la divisione cellulare. Quando la perdita supera una certa soglia, le cellule diventano senescenti o entrano in apoptosi. Lo stress ossidativo aumenta la velocità di perdita dei telomeri.⁷
3. *Degradazione delle proteine*: è stato osservato che nel corso degli anni le cellule accumulavano proteine danneggiate. Cellule invecchiate presentano anche un declino dell'attività dei proteasomi (complesso multiproteico responsabile della degradazione delle proteine).

⁶ Balaban, R.S., Nemoto, S. and Finkel, T. (2005): "Mitochondria, Oxidant and Aging", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 483-95.

⁷ Kim, S., Kaminker, P. and Campisi, J. (2002): "Telomeres, Aging and Cancer: In Search of a Happy Ending", *Oncogene*, no. 21, pp. 5003-511.

Figura 1: Struttura di una cellula animale



Nel corso dell'invecchiamento l'animale presenta sia un livello maggiore di danno che una difesa diminuita con un abbassamento della soglia per attivare il programma di morte cellulare programmata. Si tratta comunque di stabilire in quale percentuale le cellule debbano essere danneggiate al fine di alterare la funzionalità di un tessuto.

Il modello più ragionevole propone che nel corso dell'invecchiamento ci sia un accumulo di mutazioni e danni fino al raggiungimento di una soglia che provoca il collasso dei meccanismi omeostatici. Tipi cellulari diversi presenteranno diverse combinazioni di mutazioni somatiche, di accumulo di sostanze tossiche, di danno mitocondriale. Rimane l'osservazione che l'organismo deve scegliere quanta energia investire nella protezione dal danno e cosa fare delle cellule malate.

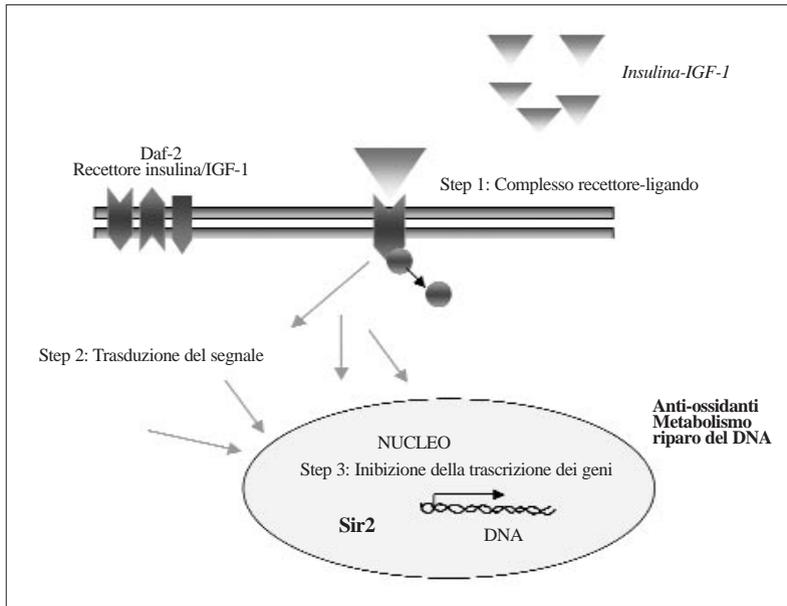
È stato infatti dimostrato che organismi che vivono a lungo investono una quantità di energia superiore per il riparo del DNA.

4. Fisiologia dell'invecchiamento

Al fine di studiare le vie metaboliche coinvolte nel processo di invecchiamento, sono stati utilizzati sistemi modello animali quali il moscerino della frutta *Drosophila melanogaster*, il verme *Caenorhabditis elegans* e il topo da laboratorio *Mus musculus*. Questi sono stati scelti in quanto sono facili da allevare, il loro patrimonio genetico può essere modificato dallo sperimentatore e la sequenza del loro genoma è conosciuta completamente. I cambiamenti di longevità in questi animali sono stati studiati dopo modificazioni nella loro interazione con l'ambiente o dopo induzione di mutazioni nel genoma.

Nei vermi e negli insetti esiste una relazione diretta tra metabolismo e invecchiamento. Manipolazioni sperimentali (temperatura, disponibilità di nutrienti, ossigeno) che modificano il livello metabolico generale o il livello di stress ossidativo hanno un effetto pronunciato sulla longevità.

Figura 2: Modulo dell'Insulina/IGF-1



L'isolamento di animali mutanti che vivono più a lungo ha permesso di identificare i geni modificati. Molte di queste mutazioni alterano il sistema endocrino. Nei mammiferi, negli insetti e nei vermi è stato visto che il processo di invecchiamento si è alterato modificando la via metabolica indotta dall'insulina e dal fattore di crescita insulinico (*Insulina/IGF-1*).⁸ È stato infatti osservato che l'inattivazione del gene *daf-2*, il recettore per *Insulina/IGF-1*, provocava il raddoppio della durata della vita dell'animale. Questo fenotipo avviene anche per mutazioni in geni regolativi della via dell'insulina. I geni che sono regolati dall'attività di questo recettore sono principalmente coinvolti nel metabolismo energetico e nel riparo del DNA (Figura 2).

Il modulo di risposta molecolare a *Insulina/IGF-1* può essersi evoluto per permettere inizialmente all'animale di sopravvivere. Allo stesso tempo si è creato un sistema atto alla regolazione della longevità. Il modulo *Insulina/IGF-1* è infatti di beneficio in quanto promuove la crescita dell'organismo e l'immagazzinamento energetico. Un basso livello d'insulina aumenta la lunghezza di vita provocando un'induzione di geni coinvolti nella resistenza allo stress, scegliendo di concentrare il proprio utilizzo energetico nel mantenimento cellulare a scapito della crescita.

La diluizione della fonte d'energia nel terreno di crescita di una cellula di lievito provoca l'estensione della vita delle cellule madri e viene considerato un modello di *caloric restriction* (CR).^{9,10} Questo processo è mediato dall'attività del gene *Sir2* che, se inattivo, accorcia la lunghezza vitale, mentre quando viene espresso in quantità superiori l'allunga. L'omologo di *Sir2* nel verme *Caenorhabditis elegans* possiede le stesse caratteristiche; questo suggerisce che *Sir2* sia un regolatore principale della longevità in tutto il mondo animale. La sua attività biochimica indica che possa essere in grado di valutare lo stato metabolico delle cellule e regolarne conseguentemente la vita media.

⁸ Kenyon, C. (2005): "The Plasticity of Aging: Insights From Long-Lived Mutants, *Cell*, no. 25, 120 (4), pp. 449-60.

⁹ Guarente, L. and Picard, F. (2005): "Caloric Restriction — The SIR2 Connection", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 473-482.

¹⁰ McCay, C.M., Cromwell, M.F. and Maynard, L.A. (1935): "The Effect of Retarded Growth Upon the Length of Life Span and Ultimate Body Size", *J. Nutr.*, no. 10, pp. 63-79.

La diminuzione della quantità di calorie assunta durante la dieta (CR) aumenta di circa il 50% anche la lunghezza di vita nei topi di laboratorio.

Esperimenti di genomica hanno evidenziato che esiste una moltitudine di geni indotti negli organismi invecchiati. L'induzione di una larga frazione di essi è conservata in specie molto lontane evolutivamente quali il *Caenorhabditis elegans* e la *Drosophila melanogaster*. Alcuni di questi geni codificano per proteine coinvolte nella sintesi energetica, nella respirazione mitocondriale e nel riparo del danno al DNA.

Con tecniche simili, è stato osservato che la variazione di espressione genica nei cervelli dei topi invecchiati ma a regime di CR presentavano un fenotipo molecolare simile ai topi giovani inibendo la presenza dei geni indotti durante l'invecchiamento normale.

Uno studio condotto sull'aristocrazia britannica ha rivelato che le donne centenarie si distinguevano dalle meno longeve per aver avuto meno gravidanze e in età avanzata. Questa osservazione viene confermata sia nel mondo selvatico per mammiferi e uccelli dove longevità e fecondità spesso sono correlate inversamente sia per gli effetti di manipolazioni sperimentali e variazione genetica naturale. Ci sono tuttavia delle evidenze sperimentali che questa relazione inversa non è assoluta.

Il sistema riproduttivo può comunque regolare l'invecchiamento. Quando la linea germinale viene rimossa sperimentalmente nei vermi, la vita è allungata di circa il 60%. Nei mammiferi il trapianto di ovaie da topi giovani a quelli vecchi aumenta la vita media del 40-60%. Questi meccanismi potrebbero essere alla base della regolazione della lunghezza della vita rispetto all'età della riproduzione.

Accanto all'aumento della lunghezza di vita, CR può ridurre la fecondità negli insetti, nei vermi e nei roditori.

È ragionevole ipotizzare che, quando le condizioni per la riproduzione non sono favorevoli, sia vantaggioso diminuire gli sforzi per la riproduzione e aumentare la sopravvivenza.

5. Malattie umane dell'invecchiamento

Alcune mutazioni umane rare appaiono accelerare l'età di apparizione e la velocità di progressione di degenerazioni che mimano un fenotipo senescente.¹¹

Tra queste la *sindrome di Werner* è particolarmente interessante in quanto presenta una moltitudine di fenotipi senescenti in diversi organi e tipi cellulari. L'adulto ha una statura più bassa del normale, è affetto da ipogonadismo, cataratte oculari bilaterali, osteoporosi, arteriosclerosi, neuropatia periferica, neoplasie sia benigne che maligne. Le due cause di morte più frequenti sono l'infarto e il cancro. Cellule del paziente coltivate in laboratorio presentano un fenotipo senescente e un mosaico di traslocazioni, delezioni ecc. nel suo patrimonio cromosomico. La malattia è provocata da mutazioni in un gene che codifica per un'elicasi coinvolta nel riparo del DNA genomico, nella replicazione, nella ricombinazione e nella trascrizione dei geni.

L'analisi di questa malattia ha provato che l'instabilità genomica è importante per molti fenotipi senescenti.

L'*Atassia Telangiectasia* (ATM) è una malattia genetica con la progressiva degenerazione delle *cellule del Purkinje* del cervelletto e un vasto quadro di neoplasie maligne. Questi pazienti sono ipersensibili alle radiazioni ionizzanti. Le mutazioni provocano l'assenza di una

¹¹ Martin, G.M. (2005): "Genetic Modulation of Senescent Phenotypes in Homo Sapiens", *Cell*, no. 25, 120 (4), pp. 523-32.

proteina chinasica che viene attivata quando il DNA genomico presenta delle rotture su entrambi i filamenti. Questa proteina è anche coinvolta nella risposta cellulare allo stress ossidativo.

La *Progeria infantile* presenta un severo ritardo della crescita, perdita del grasso sottocutaneo, anomalie del tessuto cartilagineo e morte in età giovanile per infarto.

Sono state recentemente identificate delle mutazioni che coinvolgono le *lamine A e C*, proteine che compongono la parete nucleare.

La quasi totalità delle altre malattie sono associate ad alterazioni della stabilità genomica quali la *sindrome di Bloom*, forme diverse di *Xeroderma Pigmentosa*, la *sindrome di Nijmegen Breakage* e l'*Anemia di Fanconi*.

6. Le terapie anti-invecchiamento

Accanto ai farmaci per la cura o il miglioramento delle condizioni associate alla terza età, recentemente è iniziato lo sviluppo di nuovi trattamenti terapeutici che mirano alla modificazione del processo di invecchiamento per sé.¹² Quest'approccio necessita l'identificazione delle vie metaboliche che regolano l'invecchiamento e dei target molecolari dell'intervento farmacologico. Gli sforzi si sono quindi concentrati su:

1. le vie metaboliche coinvolte nell'azione dell'*Insulina-IGF*,
2. la riduzione della produzione di specie reattive dell'ossigeno nei mitocondri,
3. la riduzione del consumo di cibo,
4. l'aumento dell'espressione di molecole anti-ossidanti,
5. il mantenimento dei telomeri.

Le scoperte di molecole e meccanismi negli invertebrati a vita breve propongono molte opzioni per l'analisi di questi effetti sui vertebrati. Siccome il numero di trattamenti terapeutici sperimentalmente analizzabili è ridotto, sarà fondamentale valutare quali siano i nodi comuni tra le diverse vie metaboliche per integrare strategie apparentemente disgiunte.

Quando i dati accumulati nei sistemi animali saranno sufficienti, bisognerà decidere l'organizzazione dei trials clinici umani. In passato trials clinici della durata di otto anni sono stati effettuati con successo provando che sarà possibile allestire trials per trattamenti capaci di modificare o annullare aspetti negativi della vecchiaia già in corso e collegati all'insorgenza di malattie. Se invece immaginiamo di validare un farmaco che rallenti l'invecchiamento, questo trattamento dovrebbe iniziare relativamente presto creando molti problemi logistici. Diventa quindi fondamentale individuare dei marcatori biologici d'invecchiamento che possano essere utilizzati per interpretare l'effetto farmacologico in tempi relativamente brevi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Balaban, R.S., Nemoto, S. and Finkel, T. (2005): "Mitochondria, Oxidant and Aging", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 483-95.
- Guairente, L. and Picard, F. (2005): "Caloric Restriction — The SIR2 Connection", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 473-482.
- Hadley, E.C., Lakatta, E.G., Morrison-Bogorad, M., Warner, H.R. and Hodes, R.J. (2005): "The Future of Aging Therapies", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 557-67.

¹² Medawar, P.B. (1952): *An Unsolved Problem of Biology*, Lewis, London.

- Harman D. (1956): "Aging: A Theory Based on Free Radical and Radiation Chemistry", *J. Gerontol*, no. 11, pp. 298-300.
- Kenyon, C. (2005): "The Plasticity of Aging: Insights From Long-Lived Mutants", *Cell*, no. 25, 120 (4), pp. 449-60.
- Kim, S., Kaminker, P. and Campisi, J. (2002): "Telomeres, Aging and Cancer: In Search of a Happy Ending", *Oncogene*, no. 21, pp. 5003-511.
- Kirkwood, T.B.L. (1977): "Evolution of Ageing", *Nature*, 27, pp. 301-304.
- Kirkwood, T.B.L. (2005): "Understanding the Odd Science of Aging", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 437-47.
- Martin, G.M. (2005): "Genetic Modulation of Senescent Phenotypes in Homo Sapiens", *Cell*, no. 25, 120(4), pp. 523-32.
- McCay, C.M., Cromwell, M.F. and Maynard, L.A. (1935): "The Effect of Retarded Growth Upon the Length of Life Span and Ultimate Body Size", *J. Nutr*, no. 10, pp. 63-79.
- Medawar, P.B. (1952): *An Unsolved Problem of Biology*, Lewis, London.

Allungamento della vita e modificazioni dei tipi di patologia

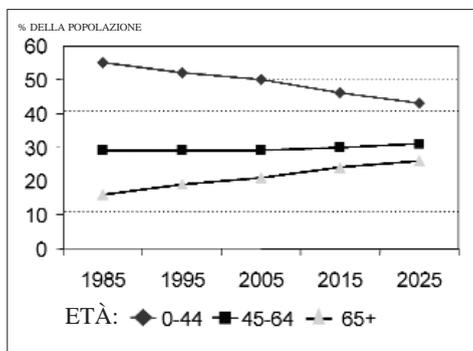
di Giorgio Stanta* e Davide Brunetti**

1. Epidemiologia dell'invecchiamento

La provincia di Trieste è caratterizzata da una delle popolazioni più vecchie d'Italia. Questo ci offre l'opportunità di monitorare ciò che accadrà nei prossimi 30 anni nei Paesi sviluppati.

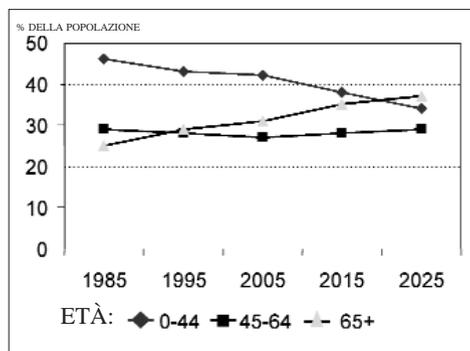
L'invecchiamento della popolazione, così come osservata a Trieste, è un fenomeno che ha avuto inizio in modo evidente soltanto nel secolo scorso. Analizzando la speranza media di vita, è possibile evidenziare che il processo di invecchiamento della popolazione è iniziato con un rapido decremento della mortalità perinatale negli anni Trenta dovuto a migliorate condizioni igieniche. Negli anni Quaranta e Cinquanta si è registrato un rapido incremento della speranza di vita nei bambini e giovani adulti. Questo fatto è probabilmente legato allo sviluppo di farmaci anti-infettivi. Ma un reale incremento della speranza di vita nelle persone sopra i 65 anni è risultato evidente solo a partire dagli anni Sessanta-Settanta, periodo nel quale le condizioni di vita sono migliorate in tutto il nostro paese.¹ Tra il 1985 e il 2005, la proporzione di popolazione maschile sopra i 65 anni è passata dal 15% al 21% mentre nelle femmine la proporzione è passata dal 25% al 31% (Figure 1 e 2).

Figura 1: Provincia di Trieste - Maschi



Source: Servizio Autonomo della Statistica - Regione Friuli Venezia Giulia

Figura 2: Provincia di Trieste - Femmine



Source: Servizio Autonomo della Statistica - Regione Friuli Venezia Giulia

* Dipartimento di Scienze Cliniche, Morfologiche e Tecniche, Università di Trieste e International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology, Trieste (stanta@icgeb.org).

** Registro Tumori del Friuli Venezia Giulia.

¹ Dati del Registro Tumori della Provincia di Trieste.

L'invecchiamento della popolazione porta con sé una modificazione delle patologie. Un semplice metodo per monitorare questi cambiamenti consiste nell'analizzare le cause di morte nelle varie classi d'età (Tabella 1). Le malattie cardiovascolari e i tumori maligni rappresentano le prime due cause di morte nei soggetti sotto e sopra i 65 anni di età. Nei soggetti con più di 95 anni le malattie cardiovascolari sono ancora al secondo posto ma i tumori sono soltanto al quinto, mentre al primo posto troviamo la polmonite. Questa osservazione non sorprende, infatti si ritiene che l'invecchiamento sia associato a un progressivo declino della riserva funzionale di molti organi e ciò può compromettere la tolleranza allo stress. La capacità funzionale è ridotta in modo critico nei cosiddetti "anziani fragili" i quali fanno affidamento sulla loro riserva funzionale per vivere e presentano una scarsa tolleranza allo stress.² In questo modo un'infezione all'albero respiratorio può diventare la causa finale di morte in un organismo compromesso.

Tabella 1: ordine di importanza delle cause di morte per età

	<65	65-95	>95
Malattie cardiovascolari	2	1	2
Tumori maligni	1	2	5
Malattie cerebrovascolari	4	3	4
Arteriosclerosi	8	4	8
Traumatismi	3	6	3
Malattie apparato digerente	5	6	6
Polmonite	7	7	1
Altre malattie respiratorie	6	8	9
Tubercolosi	10	9	7
Setticemia	9	10	10

Nei soggetti sopra i 95 anni, gli incidenti e traumatismi rappresentano la terza causa di morte. Peculiari incidenti a carico di queste persone sono le cadute con frattura dell'anca e/o del femore, con conseguente immobilizzazione a letto, polmonite legata immobilizzazione e successivo decesso.

È possibile identificare due pattern anatomico-patologici negli anziani e nei grandi anziani. Nelle persone in età 65-90 le lesioni più frequenti sono quelle caratteristiche delle patologie croniche, mentre nei grandi anziani le lesioni più frequenti sono legate all'atrofia degli organi. La selettiva preservazione della circolazione cerebrale e coronarica nei centenari suggerisce che ciò potrebbe rappresentare un pre-condizione per raggiungere un'età avanzata.³

2. Tumori maligni e invecchiamento

L'incidenza dei tumori maligni aumenta con l'età (Figura 3). L'apparente decremento dell'incidenza negli anziani si spiega con una maggiore difficoltà nella diagnosi. Tuttavia vi è una reale riduzione dell'incidenza nei soggetti con più di 90 anni di età.⁴

² Balducci, L. and Stanta, G. (2000): "Cancer in the Frail patient: A Coming Epidemic", *Hematol. Oncol. Clinics North Am.*, 14, pp. 235-250.

³ Stanta, G. (1998): "Morbid Anatomy of Aging", in L., Balducci, G.W., Lyman and W.B. Erlsher (eds): *Comprehensive Geriatric Oncology*, Harwood Academic Publisher, Amsterdam, pp. 229-235.

⁴ Stanta, G., Campagner, L., Cavallieri, F., and Giarelli, L. (1997): "Cancer of the Oldest Old: What We Have Learned from Autopsy Studies", *Clin. Ger. Med.*, 13, pp. 55-68.

Le sedi anatomiche colpite da tumore maligno variano al variare dell'età (Figura 4). L'età mediana dei pazienti all'atto della diagnosi di un qualsiasi tumore maligno nei maschi e femmine a Trieste è pari a 71 anni. Tuttavia la Figura 4 mostra che l'età mediana del melanoma della cute nei maschi è di 61 anni e 76 anni per il cancro della prostata. Nelle femmine le differenze relative all'età mediana alla diagnosi sono ancora più evidenti: 59 anni per il cancro della cervice uterina e il melanoma della cute, mentre 78 anni per il cancro del pancreas. In questo modo possiamo identificare tre differenti gruppi di tumori maligni: quelli con un'età mediana alla diagnosi relativamente giovane, quelli intorno all'età mediana riscontrata tenendo conto di tutti i tumori, e le neoplasie caratteristiche dell'età anziana, come i tumori dell'apparato digerente, che verosimilmente aumenteranno con l'invecchiamento della popolazione.

Figura 3: Incidenza dei tumori maligni per età

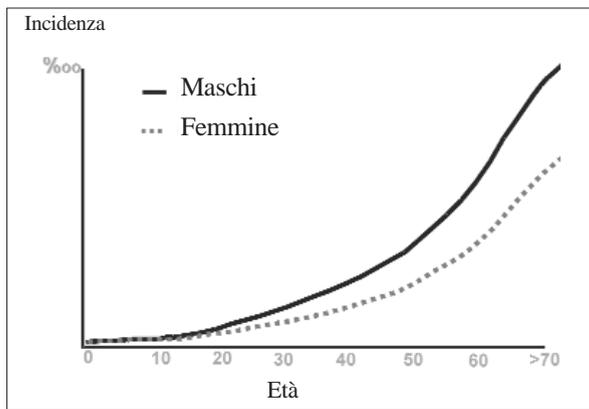


Figura 4: Età mediana alla diagnosi di tumore maligno

Maschi	Età	Femmine
	59	Cervice Uterina - Melanoma
	60	
Melanoma	61	
	62	
Laringe	63	
	64	Mammella
	65	Corpo Uterino
	66	Ovaio
	67	
	68	
Polmone	69	Linfomi non Hodgkin
Linfomi non Hodgkin - Vescica	70	
Rene Esofago	71	Polmone
Stomaco - Fegato - Pleura	72	Rene
Colon - Retto - Pancreas	73	
	74	Retto
	75	Stomaco - Vescica - Colecisti
Prostata	76	Colon
	77	
	78	Pancreas

La prevalenza dei tumori maligni diminuisce con l'avanzare dell'età. Nei soggetti tra i 75 e i 90 anni d'età, la prevalenza è pari al 36%. Alcuni anni fa si riteneva comunemente che chiunque vivesse abbastanza a lungo sarebbe incorso in un tumore maligno, ma la prevalenza del cancro diminuisce al 22% nei nonagenari ed è pari al 16% nei centenari (Tabella 2). Questo decremento è legato anche a un comportamento biologico meno aggressivo. Nei soggetti in età 75-90 anni il cancro fu causa di morte nel 70% dei casi mentre nei soggetti appartenenti alle classi d'età 95-98 e 99-106 anni fu causa di morte in solo il 43% dei casi (Tabella 2). Nella maggior parte dei casi la disseminazione metastatica del tumore non fu la causa finale di morte, ma lo furono le complicazioni locali del tumore primitivo come infezioni o emorragie gravi. La disseminazione metastatica era presente nei $\frac{2}{3}$ degli anziani sotto i 90 anni ma solo in $\frac{1}{3}$ dei nonagenari e in meno di $\frac{1}{4}$ dei centenari. Il cancro nei grandi anziani dovrebbe essere considerato in modo diverso da quello che insorge in persone più giovani. Il cancro è spesso una delle varie malattie croniche che colpiscono persone di quell'età e spesso non è la più grave.⁴

Tabella 2: Prevalenza dei tumori maligni negli anziani

	Età (anni)		
	75-90	95-98	99-106
Prevalenza	36%	22%	16%
Tumori come causa di morte	70%	43%	43%
Tumori con metastasi	63%	31%	23%

Fonte: Stanta, G. et al. (1997): "Cancer of the Oldest Old: What We Have Learned from Autopsy Studies", *Clin Ger Med*, 13, pp. 55-68.

Negli anni Quaranta-Sessanta, prima che divenisse evidente l'invecchiamento della popolazione, la prevalenza dei tumori maligni nei soggetti tra i 75 e 90 anni di età era più bassa di quanto lo sia ora: 11% contro 38%. Questo è probabilmente un effetto di fattori ambientali e dell'invecchiamento in sé.⁴

L'importanza dei fattori ambientali nello sviluppo dei tumori maligni potrebbe essere maggiore negli anziani rispetto ai giovani. Si è visto che nel cancro del polmone, l'inquinamento ambientale causa il 28% dei casi nei soggetti sotto i 70 anni ma il 46% nelle persone sopra i 70 anni (Tabella. 3).⁵

Tabella 3: Cancro del polmone rischio attribuibile per età

	Tutte le età	<70	>70
Fumo di tabacco	88%	96%	82%
Tipo di occupazione	25%	24%	26%
Residenza	37%	28%	46%
Totale fattori	94%	98%	93%

Fonte: Barbone, F., Bovenzi, M., Cavallieri, F. and Stanta, G. (1995): "Air Pollution and Lung Cancer in Trieste, Italy", *Am J Epidemiol*, 141, pp. 1-9.

⁴ Stanta, G., Campagner, L., Cavallieri, F., and Giarelli, L. (1997): "Cancer of the Oldest Old: What We Have Learned from Autopsy Studies", *Clin. Ger. Med.*, 13, pp. 55-68.

⁵ Barbone, F., Bovenzi, M., Cavallieri, F. and Stanta, G. (1995): "Air Pollution and Lung Cancer in Trieste, Italy", *Am. J. Epidemiol.*, 141, pp. 1-9.

3. Biologia dei tumori e invecchiamento

La cancerogenesi è un processo a più stadi. Una singola alterazione del genoma nella cellula di solito non è sufficiente nel determinare lo sviluppo di un tumore. Il primo danno di solito conferisce alla cellula un vantaggio nei confronti delle altre cellule, perciò la replicazione è più veloce con selezione clonale. Altre lesioni molecolari danno ulteriori vantaggi a quel clone di cellule fino allo sviluppo di un tumore.

La frequenza dei tumori è strettamente connessa con l'invecchiamento. Questo legame è dimostrato da un ristretto gruppo di sindromi causate da mutazioni autosomiche recessive caratterizzate da difetti nella riparazione del DNA. Mutazioni a carico di questi geni portano all'accumulo di danni al DNA, come quelli che possono essere trovati nel DNA di un anziano. L'accumulo rapido di questi danni porta al tumore e anche a segni di invecchiamento precoce. Una di queste sindromi risulta infatti essere una progeria (sindrome di Werner). L'accumulo di danni a carico del DNA è un processo comune legato all'invecchiamento e allo sviluppo di tumori. Questo fatto solleva la questione sul perché i tumori diminuiscono nell'età estrema della vita, quando il numero di danni al DNA dovrebbe essere il più elevato. Ci possono essere almeno due spiegazioni: la prima è che l'organismo umano nell'età estrema ha meno possibilità di far crescere un tumore; la seconda può essere collegata alla specifica predisposizione a raggiungere età avanzate che si collega a un minore rischio di sviluppare il cancro.

Capire la predisposizione individuale al cancro può essere importante per spiegare la predisposizione alla longevità. Ponder⁶ ha ipotizzato che c'è una predisposizione individuale al cancro. Questa è collegata al fatto che il genoma di ogni individuo è diverso in molti singoli nucleotidi all'interno di molte sequenze del genoma. Questo è il cosiddetto "single nucleotide polymorphism" (SNP) ed è legato non solo a gran parte delle caratteristiche fisiche ma anche alla predisposizione a specifiche malattie. In questo modo vari SNP possono definire differenti livelli di rischio nello sviluppare una malattia come un tumore. In base a questa ipotesi, Pharoah e colleghi⁷ affermano che "una sostanziale frazione di cancro sporadici (cioè non familiari) possono insorgere in una popolazione predisposta".

Lo stesso discorso può essere fatto relativamente alla capacità di raggiungere un'età avanzata. Noi sappiamo che i fratelli/sorelle dei centenari tendono a vivere più a lungo dei fratelli/sorelle di soggetti non-centenari. Essi hanno una probabilità 3-4 volte maggiore di raggiungere gli 80-90 anni di età.⁸ Uno studio simile condotto a Trieste su famiglie di soggetti deceduti in età 85 anni e più ha mostrato risultati simili (Figura 5).⁹

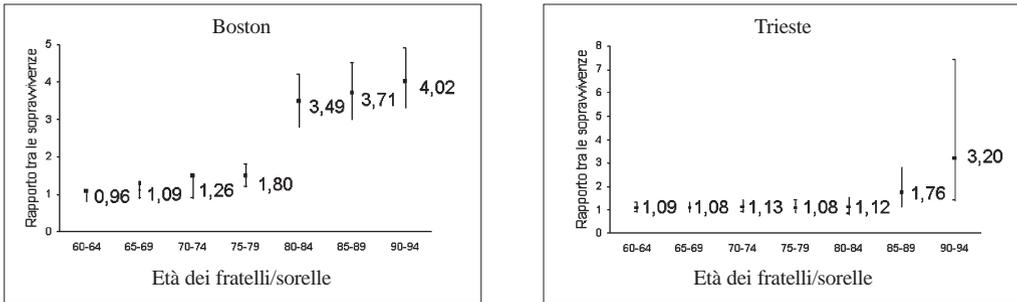
⁶ Ponder, B.A. (2001): "Cancer Genetics", *Nature*, 411, pp. 336-341.

⁷ Pharoah, P.D., Antoniou, A., Bobrow, M., Zimmern, R.L., Easton, D.F. and Ponder, B.A. (2002): "Polygenic Susceptibility to Breast Cancer and Implications for Prevention", *Nat. Genet.*, 31, pp. 33-36.

⁸ Perls, T.T., Bubrick, E., Wager, C.G., Vijg, J. and Kruglyak, L. (1998): "Siblings of Centenarians Live Longer", *Lancet*, 351, p. 1560.

⁹ Dati del "Trieste Longevity Study" in collaborazione con R. Havlik (NIA/NIH USA).

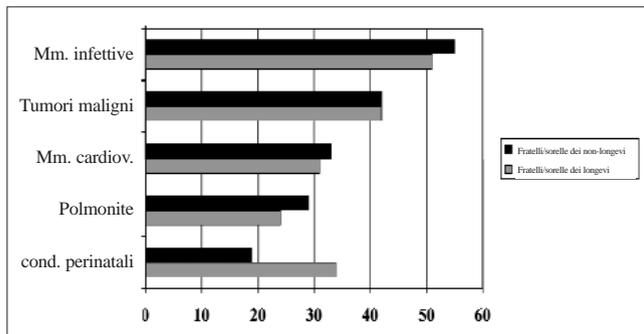
Figura 5: I fratelli/sorelle dei centenari e dei nonagenari vivono più a lungo



Fonte: Barbone, F., Bovenzi, M., Cavallieri, F. and Stanta, G. (1995): "Air Pollution and Lung Cancer in Trieste, Italy", *Am J Epidemiol*, 141, pp. 1-9.

Nello studio sulla longevità condotto a Trieste, il paragone tra le cause di morte tra i fratelli/sorelle dei longevi rispetto a quelli dei non longevi non ha mostrato alcuna differenza tra le maggiori cause di morte tranne che per le morti da condizioni perinatali (Figura 6). Questo porta a considerare che fattori connessi con il periodo perinatale potrebbero essere legati ai fenomeni dell'invecchiamento. Tuttavia attualmente la mortalità perinatale è bassa, pertanto il meccanismo della selezione naturale collegato in qualche modo con l'invecchiamento non è più in azione. Per queste ragioni un maggior numero di caratteristiche avverse all'invecchiamento potrebbero essere trasmesse alle generazioni successive. Questo fatto porta all'idea provocatoria che non possiamo essere sicuri che le proiezioni ottimistiche sulla longevità per il futuro siano realmente tali.

Figura 6: Cause di morte nei fratelli/sorelle dei longevi e dei non-longevi



Possibili evoluzioni nella cura del cancro 2004-2010: ripercussioni sulle assicurazioni

di Nick Bosanquet e Karol Sikora*

Riassunto

La prevalenza del cancro è destinata a rafforzarsi nettamente a seguito della nuova tendenza a cambiare modalità di cura e prevenzione. Il presente articolo illustra i dati relativi alle probabili variazioni in termini di costo dei trattamenti, che crescerà all'aumentare della sopravvivenza, e alla distribuzione di tali costi in seno alla società. Quindi si fornisce un profilo dei possibili cambiamenti tecnologici. Nei paragrafi conclusivi si delineano le implicazioni a livello dei progetti di servizio e della maggiore importanza assegnata al ruolo svolto dagli assicuratori.

1. Introduzione

A un milione di persone che attualmente vivono in Gran Bretagna è stato diagnosticato il cancro. A oltre 700.000 di esse è stato diagnosticato più di cinque anni fa e probabilmente riusciranno a guarire. Ogni anno, altre 250.000 persone si ammaleranno di cancro. A causa dell'invecchiamento della popolazione, si può prevedere che l'incidenza aumenterà del 2% annuo. L'impatto delle nuove strategie di prevenzione basate sulla valutazione dei rischi genetici e sull'uso di nuovi farmaci e vaccini preventivi non sembra dover comportare variazioni significative dell'incidenza del cancro nel corso dei prossimi 25 anni. Tuttavia, si è meno sicuri della prevalenza del cancro in futuro, poiché essa dipenderà fortemente dal fatto che le terapie molecolari riescano a trasformarlo in una malattia cronica ma controllabile. Se si riveleranno scarsamente efficaci, di qui al 2025 la prevalenza totale rimarrà al di sotto degli 1,2 milioni di individui, ma se si dimostreranno un grande successo, questa cifra potrebbe superare la soglia dei 2,5 milioni. Basandoci su dati provenienti da Stati Uniti e Regno Unito, in questa sede commentiamo le conseguenze economiche sui mercati delle assicurazioni sanitarie, non solo in questi Paesi.

2. Informazioni preliminari

Il trattamento e la prevenzione del cancro stanno entrando in un periodo di rapidi cambiamenti, in cui si prevedono nuove scelte in termini di assistenza in molti settori. Le modalità di tali cambiamenti farà sì che le sfide maggiori andranno a interessare gli assicuratori sanitari. Fino ad ora questi hanno coperto il trattamento del cancro come se si trattasse di una malattia dal decorso breve, mentre ora sarà sempre più necessaria un'assistenza di lunga durata, con il rischio di recidive.

* Nick Bosanquet è Professore di politica sanitaria all'Imperial College School of Science, Technology and Medicine di Londra; Karol Sikora è Visiting Professor di medicina dei tumori, all'Imperial College School of Science, Medicine and Technology presso l'Hammersmith Hospital di Londra. Per contatti: Nick Bosanquet, Imperial College School of Science, Technology and Medicine, London SW7 2AZ.

I quesiti chiave sono i seguenti:

- come cambierà il peso della malattia nei prossimi vent'anni?
- Come si distribuiranno i costi tra chi presta assistenza e chi fornisce le cure?
- Come cambierà la fornitura dei servizi?
- Come cambierà il costo dei diversi attori in campo assistenziale?
- Quali saranno le opzioni disponibili per gli assicuratori sanitari in termini di sviluppo/spesa?

3. Aspetti economici della cura del cancro in passato

Il sistema sanitario statunitense ha subito trasformazioni che hanno introdotto una maggiore varietà di servizi e di modelli di managed care. Un recente raffronto tra Kaiser Permanente e il sistema sanitario nazionale ha dimostrato che è possibile utilizzare i dati americani per gettare luce sui risultati acquisiti nel Regno Unito (Feachem *et al.*, 2002). Spiegheremo brevemente come sono cambiati gli aspetti economici della cura del cancro negli USA, come essa si sia sviluppata grazie a livelli di finanziamento superiori, a un maggior uso di nuove tecnologie e a tassi di sopravvivenza più elevati. Gli sviluppi americani possono fungere da riferimento per il futuro del Regno Unito.

È stato condotto un certo numero di studi sull'impatto economico del cancro negli USA: i primi dati risalgono al 1985. I risultati indicavano costi elevati nel momento in cui il paziente subiva il primo trattamento, ma poi il totale dei costi nell'arco della vita risultava contenuto a causa della sopravvivenza relativamente breve della maggior parte dei malati di cancro. I costi diretti delle cure mediche ammontavano al 5% della spesa totale. Il cancro rappresentava il 22% degli anni di vita perduti prematuramente ed era responsabile di una fetta relativamente ampia (8,9%) della costi totali dovuti a morbidità. Dal 1963 al 1995 tale dato è rimasto particolarmente stabile. La tabella 1 illustra la percentuale delle spese sanitarie totali attribuibile al cancro (Brown *et al.*, 2001).

Tabella 1: Spesa nazionale per il cancro in miliardi di dollari (1963-95)

	Spesa per il trattamento del cancro	Spesa totale	Percentuale sul totale
1963	1,3	29,4	4,4
1972	3,9	78,0	5,0
1980	13,1	217,0	6,0
1985	18,1	376,4	4,8
1990	27,5	614,7	4,5
1995	41,2	879,3	4,7

Fonte: Istituto nazionale del cancro.

Questi dati devono essere considerati alla luce del cambiamento del totale dei pazienti. L'incidenza del cancro è aumentata in assoluto e anche la prevalenza ha continuato a salire. Così il sistema sanitario è riuscito a seguire più pazienti spendendo meno per ciascuno di essi.

Di conseguenza il costo del trattamento del cancro è aumentato più lentamente della spesa sanitaria in genere. In termini di spesa relativa tale costanza può mettere in ombra alcuni importanti cambiamenti per i malati di cancro. Se la spesa in questo settore ha rappresentato il 6% del totale nel 1995, essa sarebbe dovuta ammontare a 52,75 miliardi di dollari e non a 41,2 miliardi di dollari.

Nel corso degli anni Ottanta, il 66,9% della spesa per il trattamento del cancro era rappresentato dall'assistenza ospedaliera, mentre solo il 3,6% andava alle terapie farmacologiche. Dal 1990 in poi si è assistito a uno spostamento dalle cure ospedaliere verso il trattamento ambulatoriale (Tabella 2).

Nel settore del cancro, l'offerta ha subito molti più cambiamenti negli USA che nel Regno Unito in virtù degli incentivi finanziari volti a migliorare l'efficienza in un contesto concorrenziale.

Negli Stati Uniti l'incidenza globale della malattia ha subito variazioni minime perché la diminuzione del cancro ai polmoni negli uomini è stata controbilanciata dall'aumento delle affezioni a seno e polmoni nelle donne.

Tabella 2: Distribuzione delle visite degli adulti in base al tipo di cancro e al luogo della visita (USA)

	Tutti	Polmone	Seno	Prostata	Colon/Retto
Studio medico	88,6	83,5	88,4	94,0	87,9
Ambulatorio ospedaliero	11,4	16,5	11,6	6,0	12,1

Fonte: Hewitt e Simone (2000).

Quindi il numero dei nuovi pazienti non aumentava, sebbene si verificassero dei cambiamenti nella composizione del peso del cancro. La svolta principale si è avuta nel passaggio a terapie più intensive grazie a chemioterapia e radioterapia. L'incremento dei finanziamenti a questo scopo in parte è stato determinato dalla diminuzione dei ricoveri per interventi chirurgici.

Esistono dati riguardanti la distribuzione della spesa tra i diversi tipi di cancro. Essi dimostrano che (Tabella 3):

- la spesa totale ammontava a 5 miliardi di dollari ed era analoga nelle quattro tipologie;
- il trattamento del cancro al seno era relativamente meno costoso nella fase iniziale, mentre quello del colon/retto risultava più costoso;
- alcuni dei tipi di cancro meno comuni (ovaie, pancreas ed esofago) registravano un costo per paziente relativamente elevato durante la fase iniziale del trattamento.

Tabella 3: Spesa medica nazionale stimata per il trattamento dei 13 tipi di cancro più comuni, basata sulla prevalenza del cancro nel 1986 e sui costi specifici del cancro dal 1995 al 1998 (U.S. \$)

	Percentuale su tutti i nuovi casi	Spesa in miliardi di dollari	Percentuale sul tot. dei trattamenti	Spesa media per individuo da parte del sistema san. naz. Medicare
Seno	18,2	5,4	13,1	9.230
Colon retto	11,7	5,4	13,1	21.608
Polmone	12,5	4,9	12,1	20.340
Prostata	13,6	4,6	11,3	8.869
Linfoma	4,2	2,6	6,3	17.217
Vescica	4,0	1,7	4,2	10.770
Cervice	2,3	1,7	4,1	13.083
Testa/collo	3,3	1,6	4,0	14.788
Leucemia	2,1	1,2	2,8	11.882
Ovaie	1,7	1,5	3,7	32.340
Melanoma	5,2	0,7	1,7	3.177
Pancreas	2,1	0,6	1,5	23.504
Esofago	0,9	0,4	0,9	25.888
Altro	18,1	8,7	21,2	17.201
Totale	100,0	41,0	100,0	

Fonte: Istituto nazionale del cancro.

Inoltre i dati indicano che è probabile che i costi aumenteranno con l'incremento della sopravvivenza, dato che i pazienti necessitano di trattamenti ricorrenti (Tabella 4).

Tabella 4: Spesa di Medicare e sopravvivenza media in anni secondo il tipo di cancro (inizio anni Novanta)

	Polmone	Seno	Prostata	Colon/Retto	Vescica
Spesa totale dalla diagnosi alla morte (U.S.\$)	29,184	50,448	48,684	51,865	57,629
Sopravvivenza media (anni)	1,68	9,64	6,95	6,47	7,27

Fonte: Brown et al. (2002).

Abbiamo esaminato la letteratura disponibile alla ricerca di studi riguardanti i costi a lungo termine, ed è risultato un modello atto a stimare i costi totali della cura del cancro al colon/retto nell'arco dell'esistenza dei pazienti di Medicare (Brown et al., 2002). È stato dimostrato che la fase iniziale del trattamento costa 18,00 dollari, mentre la spesa totale ammonta a 36.500 dollari. L'insieme dei dati riguardanti i pazienti di Medicare indica che nell'arco dell'esistenza il costo delle cure è analogo per i diversi tipi di cancro, con l'eccezione di quello ai polmoni.

Tuttavia, i dati di Medicare indicano che, migliorando la sopravvivenza, una fetta crescente delle spese per il trattamento dei malati probabilmente riguarderà la co-morbilità piuttosto che

il trattamento del cancro in sé e per sé. Per quanto concerne i costi delle terapie, esistono studi meno recenti ma dettagliati condotti da un Centro di medicina preventiva della costa occidentale degli USA (Fireman *et al.*, 1997). Nel 1990 gran parte delle risorse mediche totali è stata assorbita dai ricoveri e dalle visite in ospedale. I ricoveri prolungati riguardavano soprattutto il cancro alle ovaie (32 giorni) e quello al colon e al retto (26 e 24 giorni), meno il cancro al seno. In tutte e sette le sedi considerate le spese di ospedalizzazione ammontavano a oltre il 74% dei costi finali e il 50% di quelli iniziali. Inoltre lo studio ha dimostrato che l'assistenza medica costava di meno nelle fasi iniziali del cancro mentre era più costosa nel caso di stadio avanzato della malattia. In sei delle sette sedi considerate l'assistenza iniziale risultava meno onerosa nei pazienti cui il cancro era diagnosticato a livello locale piuttosto che a livello regionale. La differenza era particolarmente significativa nel caso di cancro al colon e al retto. All'inizio del decorso, le prime cure rappresentavano solo il 57 e il 25% di quelle necessarie con il progredire del cancro. Solo il cancro al polmone comportava spese maggiori nel caso di diagnosi precoci (Taplin *et al.*, 1995).

I dati statunitensi indicano anche come viene finanziata la cura del cancro. Il 60% dei pazienti affetti da cancro è coperto da Medicare e di questi l'87% è coperto dai tradizionali compensi per prestazione di servizi. Altri sono coperti da Centri di medicina preventiva e da piani di gestione del paziente che finanziano trattamenti di lunga durata benché la loro destinazione sia soggetta a revisione. Medicare svolge un ruolo addirittura maggiore nel finanziamento delle cure ospedaliere finalizzate ai malati di cancro.

4. Futuri cambiamenti tecnologici

La sola certezza sulle tecnologie del futuro è che cambieranno, e lo faranno sempre più rapidamente. Il volano dell'innovazione è rappresentato principalmente dalla concorrenza tra i fornitori industriali. Probabilmente assisteremo a nuove e importanti innovazioni, le quali comporteranno un aumento dei trattamenti di molti tipi di cancro.

4.1. Diagnosi

Le due teste di ponte del miglioramento della diagnosi del cancro sono l'imaging e i biomarcatori. Gli ultimi vent'anni sono stati caratterizzati da un enorme incremento dell'impiego della Tomografia Computerizzata (CT) e della Risonanza Magnetica (MRI) per evidenziare nei minimi dettagli l'anatomia di un cancro e delle zone sane circostanti. La tomografia a emissione di positroni, che consiste nel marcare una molecola con una sostanza radioattiva, ci permette di esaminare i processi biochimici vitali dell'organismo. In futuro, l'imaging riuscirà a integrare informazioni strutturali ad alta definizione e cambiamenti funzionali in tempo reale. Si otterrà così un monitoraggio tridimensionale e preciso degli effetti dei trattamenti farmacologici o di altro tipo. È anche probabile che la rivoluzione delle telecomunicazioni porti a nuovi strumenti atti a esaminare le funzioni interne del corpo umano senza comportare disagi per i pazienti.

I biomarcatori consistono in mutazioni biochimiche determinate dalla presenza di un cancro. Essi possono essere sintetizzati direttamente dal cancro stesso, per esempio l'antigene specifico della prostata (PSA) o rappresentare una trasformazione complessa di un organo, per esempio i risultati anomali causati dalle metastasi nei test di funzionalità epatica. Man mano che, grazie alle scienze della genomica e della proteomica, le nostre conoscenze sulle anomalie cellulari che conducono al cancro progrediscono, si scopriranno nuovi biomarcatori. Questi non solo ci permetteranno di diagnosticare precocemente il cancro, ma anche di prevederne lo sviluppo naturale, se si diffonderà rapidamente o andrà a invadere tessuti vicini. La citologia

in fase liquida promette di rivoluzionare lo screening cervicale fornendo una metodologia più sofisticata per il dosaggio molecolare nella citologia cervicale e nelle punture esplorative. Tali informazioni saranno essenziali per pianificare cure più efficaci. È probabile che entro i prossimi dieci anni verrà messo in vendita un kit per lo screening dei quattro tipi principali di cancro (polmone, seno, colon/retto e prostata), disponibile in farmacie, centri benessere e alimentari salutisti, rafforzando così il consumismo.

Guardando ancora più avanti, è probabile che si potrà procedere al monitoraggio continuo delle mutazioni potenzialmente pericolose. L'impianto di strumenti destinati a identificare le mutazioni del genoma e segnalare eventuali anomalie al computer di casa permetterebbe addirittura di scoprire il cancro ben prima dell'insorgenza di eventuali metastasi. Sarà fondamentale condurre ricerche approfondite sui risultati ottenuti da simili mezzi diagnostici e tecniche di screening per confermarne i vantaggi.

4.2 Chirurgia

Le nuove tecnologie permettono interventi minimamente invasivi su molti tipi di cancro. La robotica renderà possibili approcci completamente automatizzati, con risultati migliori e danni minimi ai tessuti confinanti. Inoltre, è probabile che il ruolo importante fin qui svolto dalla chirurgia venga ridimensionato e ci si limiti a interventi di biopsia in anestesia locale, guidati dai monitor per controllare che si agisca nella zona giusta. Alla fine, la chirurgia confluirà nella radiologia interventistica.

4.3 Radioterapia

I moderni acceleratori lineari, la punta di diamante della radioterapia, configurano il dosaggio preciso in base all'estensione del tumore. La terapia è volta a concentrare un alto dosaggio esclusivamente nello spazio a tre dimensioni occupato dal tumore, uccidendo le cellule tumorali mentre risparmia i tessuti sani circostanti. Le nuove tecniche di imaging computerizzato hanno rivoluzionato le nostre capacità di comprendere l'esatta anatomia del cancro in un paziente, e dunque di sottoporlo a una radioterapia estremamente più efficace. Gli sviluppi futuri integreranno i computer con l'imaging multimediale e trattamenti mirati ottimali. Se arriviamo a cogliere le differenze esistenti tra i vari tipi di tumore che colpiscono i pazienti, possiamo iniziare a pianificare trattamenti personalizzati che ottimizzano una distruzione selettiva.

4.4 Chemioterapia

Oggi si distinguono tre gruppi di tumori in base alla sensibilità alla chemioterapia. Nel primo gruppo possiamo ottenere una remissione completa e un alto tasso di guarigione. Questo gruppo comprende il linfoma di Hodgkin, la leucemia infantile e altri tumori come il coriocarcinoma e il cancro al testicolo. Purtroppo, questi tipi di cancro trattabili con successo rappresentano meno del 5% del totale. All'altro estremo abbiamo un gruppo che presenta bassa remissione completa e un tasso di guarigione ridotto, per esempio il cancro al polmone, al colon e allo stomaco. Finora la chemioterapia ha ottenuto pochi progressi, anche se è possibile raggiungere qualche risultato parziale e prolungare la sopravvivenza, talvolta per mesi. Il gruppo mediano comprende tumori con remissione completa elevata ma ridotto tasso di guarigione, i quali rappresentano un problema per la distribuzione delle risorse. L'impiego di taxolo nel cancro al seno e alle ovaie ne è un esempio classico. In questo caso è possibile tenere in vita molti pazienti per diversi mesi grazie a farmaci molto costosi. Quando si stabiliscono le

priorità, dobbiamo valutare anche quanto siamo disposti a spendere mensilmente per garantire una qualità della vita ragionevole. Attualmente il Servizio Sanitario Nazionale britannico pone per caso il limite a 1.000 sterline, anche se questa cifra è stata al centro di polemiche. Un simile razionamento va incontro alle critiche dei pazienti, dei gruppi di sostegno e dei circoli politici, ma è anche costantemente citato dai media per dimostrare le insufficienze del sistema.

L'industria dei farmaci contro il cancro sta entrando in una fase nuova e importante. I recenti sviluppi della biologia molecolare hanno rivelato una grande quantità di obiettivi nuovi e realistici. La progettazione simulata di farmaci permette la realizzazione di migliaia di composti virtuali, tra cui è possibile sintetizzare quelli più promettenti. Questo va a integrare lo screening robotizzato ad alta capacità di archivi di composti chimici e naturali ben organizzati, conducendo a una piattaforma di approccio alla scoperta dei farmaci: la creazione di inibitori specifici per ciascun membro di una famiglia di geni, come le chinasi. Tale approccio ha fatto segnare notevoli successi e oggi è disponibile una serie di molecole utili in processi molto diversi come il controllo del ciclo cellulare, il fuso mitotico, l'apoptosi, il segnale di trasduzione, l'angiogenesi e l'invasione tumorale. Negli ultimi 5 anni ci si è spostati dalla ricerca di nuovi farmaci citotossici verso quelli che agiscono per mezzo di specifici meccanismi molecolari risultati anomali nel cancro. Attualmente si stanno effettuando studi clinici su quasi 500 molecole, che potrebbero facilmente diventare 1.000 entro il 2005. Evidentemente, sono necessarie nuove metodologie per individuare e classificarle in base alle priorità, poiché le risorse necessarie a sottoporre questi composti alla lunga e costosa fase 3 degli studi sono limitate. Si prevede che il periodo decisivo sarà quello compreso tra il 2005 e il 2010. In futuro la diagnosi molecolare svolgerà un ruolo di primo piano nello sviluppo di trattamenti personalizzati contro il cancro.

La maggiore fonte di incertezza risiede nell'impatto reale di questi nuovi agenti sulla sopravvivenza globale. Se trasformano il cancro in una malattia cronica e controllabile entro vent'anni, le conseguenze finanziarie saranno spaventose. Si avrà un aumento enorme della prevalenza e si impennerà anche la spesa per affrontare la conseguente co-morbilità in una popolazione che gradualmente si troverà ad avere sempre meno malattie di cui morire. Ciò avrà un impatto significativo sui fondi pensionistici e farà esplodere il fabbisogno di personale e strutture destinati alla cura della fragile popolazione anziana.

4.5 Terapie di appoggio

Il movimento delle case di cura ha rappresentato per il mondo surriscaldato dei farmaci antitumorali un'iniezione di realismo di cui si sentiva certamente la necessità. L'immortalità è semplicemente inarrivabile. Dobbiamo spingere la società a fornire nuove strutture assistenziali in seno alla comunità che siano il più possibile vicine al domicilio dei pazienti. I farmaci per il controllo dell'umore possono eliminare la depressione talvolta associata alla malattia terminale. Nel tentativo di contenere la co-morbilità, è probabile che l'eutanasia venga formalizzata. La continuità tra trattamento del cancro e terapie di appoggio verrà enfatizzata in quanto componente di un servizio integrato, olistico e incentrato sul paziente, fornito in strutture di stampo alberghiero che minimizzano deliberatamente il ruolo svolto dalla tecnologia.

5. L'aumento inesorabile della forza dei pazienti

I pazienti dovranno diventare sempre più bravi nell'acquisire informazioni su assistenza sanitaria e cure da fonti indipendenti. Tale aumento della richiesta di informazioni risulta particolarmente evidente nel settore della cura del cancro. I malati sono sempre più desiderosi

di sottoporsi in maniera pienamente informata a qualsiasi trattamento considerato necessario dal loro medico, a prescindere dalla sua complessità. Affinché i pazienti possano dare il proprio assenso, devono essere pienamente consapevoli dei rischi e degli effetti collaterali cui possono essere sottoposti. Si assiste quindi a una crescente richiesta di personale medico, mentre i pazienti cercano di indurre i servizi sanitari a garantire maggiore libertà di scelta individuale, che in questo campo assume la stessa importanza ricoperta nei settori della chirurgia cardiaca o elettiva.

6. Implicazioni future per la strutturazione dei servizi

I dati statunitensi possono preconizzare direttamente i probabili sviluppi nel Regno Unito, nel momento in cui si assiste all'aumento delle diagnosi precoci e dell'efficienza delle terapie. È possibile utilizzare la situazione degli USA come indicatore dei cambiamenti riguardanti il peso, la spesa e i costi determinati dalla malattia. Il peso si compone di tre elementi principali: i costi diretti dei trattamenti, il costo della mortalità e quello della morbidità.

Stando ai dati americani, probabilmente si verificheranno cambiamenti apprezzabili nella distribuzione di queste tre voci di spesa. La continua diminuzione del cancro ai polmoni tra gli uomini e la mortalità relativamente bassa del cancro alla prostata ridurranno il costo della mortalità. Tuttavia il costo della morbidità è suscettibile di crescere nel momento in cui il tasso di sopravvivenza cresce, e quindi aumentano anche le spese per l'assistenza. Il costo delle cure informali negli Stati Uniti si impenna nel caso di malati a lungo termine e anziani. Anche alcuni studi sull'assistenza a domicilio condotti in Australia (Aranda and Hayman-White, 2001) giungono a conclusioni analoghe. Nel Regno Unito, una ricerca ha dimostrato che molti malati di cancro vanno incontro a problemi sociali (Wright *et al.*, 2002).

Il costo delle complicazioni dovute al cancro sembra quindi destinato a crescere notevolmente. Ci saranno miglioramenti in termini di sopravvivenza, ma la nuova sfida consisterà nel migliorare la qualità della vita dei malati. Il cancro verrà associato al peso della disabilità piuttosto che a una mortalità immediata. Inoltre i trattamenti dovranno tenere conto del fatto che molti malati di cancro presentano ulteriori problemi di salute. Il costo della comorbidità crescerà, mentre i nuovi traguardi riguarderanno la riduzione dell'interazione tra i farmaci e lo sviluppo di terapie coordinate per pazienti che presentano disturbi multisistemici. Inoltre, si dovrà tener conto della necessità di prevenire o gestire le recidive. Il cancro, in quanto malattia di lunga durata in pazienti anziani, può richiedere competenze diverse da quelle di cui disponiamo oggi.

Si proporranno nuove sfide nella pianificazione dei servizi ai pazienti con mobilità maggiormente limitata. La cura del cancro si basa sull'assunto secondo il quale i pazienti possono viaggiare anche per lunghe distanze a causa dell'urgenza con cui devono iniziare il trattamento. Un simile presupposto potrebbe rivelarsi facilmente infondato nel caso di palliativi per le recidive o, nel caso di pazienti anziani, in qualsiasi stadio. Per questi ultimi le strutture sanitarie si troveranno a dover sviluppare servizi maggiormente localizzati e accessibili.

In futuro, l'entità del costo delle cure dipenderà da decisioni strategiche da prendersi sulla strutturazione dei servizi. Esiste la possibilità di un notevole aumento della spesa globale in seguito all'innalzamento della prevalenza, mentre per molti pazienti il costo dei trattamenti a tempo indefinito sembra destinato a salire col prolungamento della sopravvivenza. Le variabili chiave che influenzeranno la spesa totale saranno:

- *L'ulteriore sviluppo dei programmi di screening e diagnosi precoce.*

I dati americani evidenziano che la fase del trattamento è la variabile che più incide sui costi. Inoltre dimostrano che occorre riconsiderare urgentemente l'auspicabilità dello

screening, tenendo presenti le conseguenze di una diagnosi precoce sui costi. Ciò vale in particolare per il cancro al colon/retto, che attualmente presenta una esiziale combinazione di trattamenti costosi a fronte della scarsità dei risultati dovuta all'età avanzata dei pazienti.

- *Una pianificazione dei programmi atta a minimizzare le cure ospedaliere.*

Negli Stati Uniti, nell'ultimo decennio la transizione verso le cure ambulatoriali ha ridotto in maniera evidente le necessità di finanziamento. Se non vengono offerti servizi di assistenza a livello della comunità, potremmo assistere a una ripresa dei ricoveri degli anziani, che si tradurrà in un blocco dei finanziamenti disponibili per le nuove terapie.

- *Investimenti in nuove terapie suscettibili di migliorare gli esiti e la qualità della vita.*

Il costo di queste nuove terapie sarà notevolmente elevato sia in termini di contributo innovativo (terapie nuove e più costose) sia in termini di sopravvivenza (più pazienti cercheranno di avervi accesso). Un recente studio sul cancro al seno ha dimostrato che nel 1996 la paziente media negli Stati Uniti costava 20.000 dollari in più rispetto al 1985 (Cutler and McClellan, 2001), e questo prima che una nuova ondata di terapie fosse approvata dalla FDA.

I dati preliminari raccolti nel Regno Unito (Tabella 5) indicano che la spesa destinata alla cura del cancro ha già iniziato a crescere prima che si cominciassero a sentire pienamente gli effetti del Cancer Plan. A seguito delle raccomandazioni dell'Istituto nazionale per l'eccellenza clinica e dei nuovi standard qualitativi, ci si può attendere una transizione accentuata verso trattamenti più costosi.

Tabella 5: Spesa per trattamenti del cancro nel sistema sanitario nazionale importi anno 2000 (milioni di sterline) - Tutti i tipi di cancro

	1990/1991	2000/2001
Totale	1834 (100)	2105 (152)
In percentuale della spesa		
totale per tutte le malattie	7,8	10,6
Indice della spesa per tutte le malattie	100	112

Fonte: Sezione amministrativa del Ministero della sanità 2003; comprende tutte le spese del servizio sanitario nazionale.

- *Investimenti per una radioterapia più efficace.*

La maggiore incidenza del cancro tra i gruppi anziani comporterà un uso maggiore della radioterapia, che tenderà a diventare più frequente della chirurgia, con il conseguente aumento della spesa totale ad essa destinata.

Per gli assicuratori, tutti questi cambiamenti comporteranno un notevole rafforzamento dei programmi previdenziali. Un operatore britannico prevede che la spesa oncologica raddoppierà nel prossimo triennio. Gli assicuratori stanno già approntando una risposta adeguata volta a facilitare l'accesso allo screening e a sviluppare protocolli e programmi assistenziali per migliorare la qualità dei trattamenti, permettendo ai pazienti di trarre il maggior beneficio possibile dalla precocità delle diagnosi e dalla migliore qualità delle cure. Queste iniziative possono rafforzare la fiducia dei malati e dimostrano come gli assicuratori possano contribuire notevolmente al miglioramento dei programmi. Inoltre, si stanno iniziando a sviluppare nuove forme di collaborazione a livello dei finanziamenti. Alcune polizze offrono una serie di servizi specifici oltre a un accesso rapido a diagnosi e trattamenti nei casi in cui si sospetti il cancro, il che rappresenterebbe un elemento molto importante di tali contratti. La fluidità della

situazione rende più pressanti i problemi legati al razionamento e all'accesso alle cure finanziate da programmi pubblici. In questo ambito, gli assicuratori si trovano sempre di più di fronte all'opportunità di far fronte alle preoccupazioni dei pazienti.

7. Conclusioni

I cambiamenti descritti andranno a influenzare la previdenza sociale, le assicurazioni mutua e quelle provate in tutta Europa. È probabile che il costo della cura del cancro aumenterà e si spalmerà su più tipologie di trattamento. Di conseguenza, mentre il cancro si trasforma in una malattia di lunga durata, i gestori dei sistemi previdenziali e molti operatori privati dell'UE si troveranno di fronte a nuove questioni e nuovi problemi. Si dovranno affrontare gli aspetti legati al rapporto tra costi e benefici delle nuove terapie e all'accesso ai trattamenti. Negli Stati Uniti, l'aumento del costo della cura del cancro rappresenterà una delle voci principali del previsto incremento del deficit del fondo Medicare Trust (Hewitt and Simone, 2000) e anche i programmi previdenziali europei si accorgeranno che la disponibilità di un numero maggiore di terapie sarà una delle principali cause della maggiorazione delle spese.

Gli assicuratori privati possono risultare meno toccati dall'aumento della prevalenza, che riguarderà soprattutto i pazienti che hanno già raggiunto l'età del pensionamento; tuttavia, con i trattamenti di lunga durata, crescerà il numero dei pazienti che raggiunge i limiti assistenziali attuali. Per gli assicuratori privati che oggi limitano la copertura alla fase acuta della terapia, ciò implicherà il rischio di minare la fiducia riposta nella copertura assicurativa per periodi più lunghi. C'è il rischio che emergano controversie e cali la fiducia nelle polizze attuali. È possibile ipotizzare approcci creativi a un nuovo tipo di conciliazione tra la necessità di trattamenti continui da parte dei pazienti e la sostenibilità dei finanziamenti assicurativi? Per esempio, nel Regno Unito, come può il settore assicurativo affrontare questa nuova sfida in maniera creativa?

1. Gli assicuratori e gli enti di finanziamento si trovano ad affrontare la necessità di partecipare a programmi di assistenza completa destinati ai loro membri e clienti. Ciò comporterebbe dei vantaggi per i pazienti e potrebbe anche contribuire a rafforzare controllo e prevedibilità del costo dei trattamenti.
2. Gli assicuratori che oggi escludono l'assistenza in fasi non acute della malattia possono estendere la condivisione dei costi oltre un limite di spesa predefinito, cosicché i pazienti non perderebbero tutta la copertura assicurativa con la prosecuzione dei trattamenti e saprebbero in anticipo quando sono chiamati a contribuire di più. Rispetto a qualche anno fa, la crescente importanza dell'autofinanziamento nelle terapie di lunga durata ha aumentato di molto l'attrattiva di questo tipo di approccio al finanziamento congiunto, che è mirato a migliorare l'accesso alle cure.
3. Gli assicuratori possono collaborare con gli addetti al settore sanitario per sviluppare offerte più efficienti, specialmente nell'assistenza palliativa. Dovrebbero inoltre iniziare a promuovere cambiamenti e miglioramenti in modo tale da rendere disponibili in tutta Europa servizi più efficienti e di più ampio respiro. Un recente articolo di Bosanquet e Sikora ha dato il via a un'iniziativa in base alla quale sarebbe possibile restringere il divario tra servizi e aspirazioni (Sikora and Bosanquet, 2003). All'inizio si potrebbero avere programmi pilota relativi a servizi diagnostici e radioterapia che, qualora si verificassero ritardi, prevedano di dare ai pazienti la possibilità di scegliere tra servizi alternativi. Questa possibilità di scelta ha eliminato le liste di attesa per la chirurgia cardiaca nel sud-est della Gran Bretagna, e un approccio simile avrebbe ripercussioni importanti nel settore del cancro. Si considera essenziale migliorare l'accesso ai servizi e la loro capacità, e questo risultato è raggiungibile grazie alle competenze offerte da una gamma di servizi più ampia.

Gli assicuratori devono contribuire a incoraggiare le innovazioni tra i gli operatori sanitari. La promozione di un servizio che potrebbe ridurre il costo dei ricoveri è nel loro interesse; inoltre, dimostrare quanto gli assicuratori possano contribuire a un settore fortemente ignorato in Europa rappresenterebbe anche un esempio significativo di responsabilità collegiale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aranda, S. and Hayman-White, K. (2001): "Home Care Givers of the Person with Advanced Cancer an Australian Perspective", *Cancer Nursing*, 24, p. 301.
- Brown, M., Rilye, G., Schussler, N. and Etzioni, R. (2002): "Estimating Health Care Costs Related to Cancer Treatment from Seer Medicare Data", *Medical Care*, 40 (8), Supp, pp. IV-104.
- Cutler, D. and McClellan, M. (2001): "Is Technological Change in Medicine Worth It?", *Health Affairs*, 20, pp. 11-29.
- Feachem, R.G. Sekhri, N. and White, K. (2002): "Getting More for Their Dollar: A Comparison of the NHS with California's Kaiser Permanente", *Brit. Med. J.*, 32, pp. 135-43.
- Fireman, B. *et al.* (1997): "Costs of Care for Cancer in a Health Maintenance Organization", *Health Care Financing Review*, Vol. 18, no. 4, pp. 51-79 (circa).
- Hewitt, N. and Simone, P. (2000): *The Cancer Care System*, NY.
- Sikora, K. and Bosanquet, N. (2003): "Cancer Care in the U.K.: Urgent Need for New Solutions", *Brit. Med. J.*, 327, pp. 1044-46.
- Taplin, S. *et al.* (1995): "Age, Co-morbidity and Direct Costs of Colon, Prostate and Breast Cancer Care", *Journal of the National Cancer Institute*, vol. 87, no. 6, pp. 417-426.
- Wright, E.P., Kiely, M.A., Lynch, P. *et al.* (2002): "Social Problems in Oncology", *Br. Journal of Cancer*, 87, pp. 1099-1104.

Invecchiamento e psicologia: considerazioni sulle prospettive di intervento

di Donatella Basso, Daniele Boschi, Chiara de Castro, Nadia Gamboz,
Kinga Kaldor, Milena Pascotto e Anna Sverzut*

1. Introduzione

La diminuzione delle nascite ed il conseguente aumento dell'età media della popolazione sono fenomeni ormai ben accertati e risaputi. I progressi della scienza medica ed i miglioramenti della condizione igienica e alimentare hanno inoltre comportato nel nostro, come negli altri Paesi Occidentali, un progressivo allungamento della durata media della vita. Tale processo demografico, benché indubbiamente positivo, ha tuttavia tante e tali ripercussioni a livello macro e micro (sistema assistenziale, sanitario, previdenziale, per fare solo qualche riferimento) da essersi imposto all'attenzione dell'opinione pubblica: la popolazione anziana è aumentata in maniera considerevole e nel futuro il fenomeno si accentuerà ancora in maniera tale da generare nella società problemi non indifferenti in termini di assistenza sanitaria e di problematiche sociali. Secondo i dati ufficiali ISTAT l'indice di vecchiaia, che esprime il rapporto tra la popolazione ultra 65enne e la popolazione fino ai 14 anni, è destinato infatti ad attestarsi al 146% entro il 2010. Appare dunque essenziale che ogni sistema nazionale e regionale si mobiliti sul piano strategico-operativo al fine di trovare tutti gli strumenti necessari per mettere in atto le risposte culturali, politiche ed organizzative necessarie a far fronte a questo imponente cambiamento demografico. Per evitare il pericolo che l'invecchiamento demografico si tramuti in decadimento culturale e in involuzione economica anche la psicologia deve trovare la sua giusta collocazione accanto agli interventi politici, sanitari e sociali, e dare il suo contributo in sintonia con le altre tipologie d'intervento.

2. Senilità = cambiamento. Un binomio da valorizzare

Pur riconoscendo gli sforzi messi in atto dalle politiche sanitarie dei diversi Paesi per dare risposta alle esigenze di assistenza alla popolazione anziana, è indubbio che il primo ostacolo alla realizzazione di interventi mirati rimane una concezione spesso stereotipata dell'invecchiamento. In seguito all'instaurarsi di una scala di valori diversa, l'anziano spesso viene concepito come un soggetto bisognoso in senso lato e che assorbe risorse dalla società. Mentre un tempo la vecchiaia era la fase della saggezza e dell'equilibrio morale e l'anziano era la memoria storica della società, il custode della tradizione e il detentore di un patrimonio di esperienza professionale tramandabile alle generazioni future, oggi la cultura dominante tende a delinearla come un "soggetto inattivo" in quanto economicamente non produttivo. Se è pur vero che in età molto avanzata (ci riferiamo qui a quella che è stata definita la "Quarta Età") l'anziano può perdere gradualmente l'autosufficienza come conseguenza del manifestarsi di patologie debilitanti e disabilitanti, sia fisiche che psichiche, tale condizione non accomuna l'intera popolazione anziana. Molti dei soggetti più giovani godono infatti di buone condizioni

* Gruppo di lavoro sulla Psicologia dell'Anziano dell'Ordine degli Psicologi Friuli Venezia Giulia.

fisiche, hanno prospettive di vita più lunghe e si trovano a progettare un futuro ancora ampio e variegato, potenzialmente ricco di interessanti esperienze di vita e possibilità di autorealizzazione. Da questo punto di vista, come rilevano le indagini del Censis, la condizione anziana è tutt'altro che una condizione spenta e passiva e di fatto il sentirsi anziano non coincide con il superamento di una soglia anagrafica (fissata indicativamente a 65 anni), quanto piuttosto con il pensionamento, con l'imbattersi in circostanze quali l'entrare in istituzioni o essere debilitato fisicamente. Non a caso queste tre situazioni, prime nella graduatoria dei motivi del sentirsi anziano, hanno fortemente a che fare più con una senescenza psicologica che con una senescenza fisiologica: il pensionamento coincide spesso con la perdita di ruolo e status sociale, l'entrare in istituzione cambia radicalmente il proprio contesto di vita e i riferimenti relazionali, un handicap fisico modifica il proprio livello di indipendenza, e l'insieme di queste condizioni produce inevitabilmente una distorsione o un cambiamento nell'immagine di sé.

Appare dunque essenziale, per comprendere il fenomeno "invecchiamento", definire che cosa si debba intendere con questo termine e quali siano gli aspetti salienti che lo caratterizzano. Vi è accordo generale nel ritenere la Terza Età una fase dello sviluppo dell'individuo che, come le altre fasi, si accompagna inevitabilmente a processi di trasformazione. Attualmente le teorizzazioni di stampo socio-psicologico invitano a sostituire al binomio della tradizione secondo cui vecchiaia = decadimento, un binomio forse più complesso, ma certo maggiormente esplicativo ed operativamente maneggiabile, secondo cui senilità = cambiamento. Diverse sono le vicissitudini che richiedono alla persona anziana di adattarsi a una nuova condizione e, come esemplificazione, ne citiamo qui di seguito alcune:

- i progressivi mutamenti fisiologici (es. diminuzione delle funzioni visive ed uditive, riduzione della mobilità);
- la compromissione dello stato di salute concomitante all'eventuale insorgenza di malattie croniche invalidanti;
- il possibile deterioramento delle funzioni cognitive (es. demenza);
- la ristrutturazione di aspetti caratteriali e di conseguenza comportamentali
- la variazione nei contatti sociali, per lo più connessa alla vedovanza, alla perdita di amici o familiari, ma anche conseguente alla necessità di fornire assistenza continua a persone significative della propria rete parentale ed amicale;
- l'eventuale dipendenza da estranei;
- i cambiamenti di tipo logistico (es. trasloco in una abitazione diversa dalla propria o istituzionalizzazione);
- una nuova condizione economica, che può condizionare lo stile di vita;
- lo stereotipo negativo sugli anziani, dovuto al fatto che la nostra cultura ha una preferenza per i termini "sano, giovane, forte" e questo può influire negativamente sull'immagine che l'anziano stesso ha di sé.

Benché ciascuno di tali problemi possa essere superato, difficoltà psicologiche potrebbero insorgere nel caso in cui l'anziano sia costretto ad affrontare, come spesso accade, più problemi simultaneamente. La capacità di adattarsi alle nuove richieste-opportunità dell'ambiente sulla base delle proprie potenzialità e di aspetti intrapsichici preesistenti determina il grado in cui l'anziano può "superare" serenamente il delicato passaggio che si trova ad intraprendere per raggiungere un nuovo equilibrio, fonte di benessere e sicurezza. Partendo dalla considerazione che non sia tanto la singola patologia che porta l'anziano alla mancanza di autosufficienza (e quindi all'aumentata richiesta assistenziale) quanto piuttosto la disabilità che risulta dalla comorbidità e dall'influenza di fattori quali l'isolamento sociale e la generale scarsa conoscenza del mondo soggettivo dell'anziano, la disciplina psicologica può contribuire a dare una risposta adeguata ai bisogni espressi dagli anziani e al contesto in cui sono inseriti. La

comprensione e l'intervento psicologico possono in tal senso consentire una riconsiderazione ed un ridimensionamento del "problema" dell'aumento della popolazione anziana nelle società moderne nelle sue conseguenze economiche e sociali.

3. Invecchiamento e psicologia: considerazioni sulle prospettive di intervento

Nella prospettiva di valorizzare il binomio senilità = cambiamento, la figura professionale dello psicologo dovrebbe abbracciare e garantire diversi livelli di intervento, secondo due obiettivi:

- a) un radicale cambio di mentalità rispetto alle problematiche relative alla Terza Età;
- b) la messa a punto di interventi diretti specificamente miranti al benessere psicologico dell'anziano.

Il primo obiettivo può essere concretizzato attraverso interventi di informazione e sensibilizzazione su vasta scala, volti a creare una specifica sensibilità e/o una formazione adeguata alle problematiche dell'anziano e alle esigenze connesse con il suo stato. L'importanza di interventi informativi e di sensibilizzazione all'invecchiamento della società trova conferma nella posizione espressa dal Parlamento Europeo che, nell'ambito della "Decisione del consiglio relativa all'organizzazione dell'anno europeo degli anziani e della solidarietà tra le generazioni" (24/06/1992), pose tra gli obiettivi quello di "sensibilizzare la società alla situazione degli anziani, alle sfide che risultano dalle evoluzioni demografiche attuali e future e alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione per l'insieme delle politiche comunitarie". È proprio a questo specifico richiamo del Parlamento Europeo che la figura professionale dello psicologo può rispondere tramite le proprie conoscenze e competenze. L'Art.3 del Codice Deontologico sancisce infatti che "lo psicologo considera suo dovere accrescere le conoscenze sul comportamento umano e utilizzarle per promuovere il benessere psicologico dell'individuo, del gruppo e della comunità (...), opera per migliorare la capacità delle persone di comprendere se stessi e gli altri e di comportarsi in maniera consapevole, congrua ed efficace (...)". Lo psicologo potrebbe quindi garantire degli interventi rivolti sia a quanti si occupano quotidianamente della persona anziana (familiari, coniugi, assistenti, etc.) che al personale sanitario che ha in carico l'anziano (medici, infermieri, etc.): tali interventi mirerebbero a promuovere una conoscenza del mondo emotivo e cognitivo dell'anziano, ad aiutare chi gli sta a fianco a cogliere precocemente l'eventuale disagio bio-psichico, agevolando il corretto invio a strutture di supporto di tale disagio, e ad accrescere uno scambio generazionale più proficuo e meno conflittuale.

Il secondo obiettivo, connesso e conseguente a questo intervento di sensibilizzazione su vasta scala, deve essere rivolto a fornire un'assistenza psicologica adeguata al disagio rilevato, attraverso la creazione e il potenziamento di servizi di sostegno e consulenza rivolti all'anziano, alla famiglia, agli operatori delle strutture residenziali e diurne. Rispetto a tale obiettivo l'attività dello psicologo è chiaramente definita dall'Art.1 della legge 56/89 istitutiva dell'Ordine Professionale degli Psicologi che attribuisce alla figura dello psicologo le attività di prevenzione, diagnosi, abilitazione, riabilitazione e sostegno in ambito psicologico rivolte alla persona, al gruppo, agli organismi sociali ed alle comunità; comprende altresì le attività di sperimentazione, ricerca e dibattito in tale ambito. Tramite la teorizzazione e la sperimentazione in campo psicologico, la categoria professionale è chiamata dunque a individuare modalità e strategie operative di intervento a livello del singolo (l'anziano), del gruppo (famiglia o equipe di operatori che si occupano dell'anziano con disagio psico-fisico) e più in generale a livello della collettività.

Tali obiettivi sono conformi alle finalità individuate dalla Legge Regionale Friuli Venezia Giulia 10/1998, che raccoglie le "norme in materia di tutela della salute e di promozione

sociale delle persone anziane”:

- a) istituzionalizzazione ed organizzazione di un qualificato sistema di servizi atto a rispondere ai bisogni assistenziali delle persone anziane,
- b) coordinamento e integrazione di interventi programmatici al fine di favorire la promozione sociale e ridurre il rischio di emarginazione,
- c) diffusione di metodologie integrate di valutazione e programmazione assistenziale.

Tali interventi, affiancati da una costante e dinamica attività di ricerca sui processi di invecchiamento e sulla psicologia dell’anziano, favoriranno senza dubbio non solo una maggiore attenzione e partecipazione di tutti all’ambito della senescenza ma anche un significativo miglioramento della qualità della vita di chi vive in questo momento la sua “Terza Età”.

4. Conclusioni

Riteniamo che, da un lato l’attività di ricerca sui processi di invecchiamento e sulla psicologia dell’anziano e, dall’altro l’attuazione di attività capillari di sensibilizzazione a tale tema rivolti al territorio, possano promuovere un cambio di mentalità rispetto al modo di approcciarsi al processo d’invecchiamento. In particolar modo risulta centrale che la società intera “accetti” che l’invecchiamento della popolazione è oggi un dato di fatto e una società invecchiata non è, a priori, né migliore né peggiore di un’altra, è solo una società diversa. Molto spesso le numerose iniziative a contenuto sanitario, psicologico o sociale prese a livello nazionale o locale a favore degli anziani non sono state seguite da risultati concreti perché mancava proprio la cultura di supporto. L’atteggiamento a volte di sospetto o indifferenza con cui sono stati accolti a livello locale alcuni interventi operativi a favore degli anziani dimostra come la collettività non sia attualmente sufficientemente in grado, dal punto di vista psicologico e culturale, di affrontare la grande mutazione demografica dell’invecchiamento. A maggior ragione, ogni cambiamento dovrebbe essere preliminarmente compreso nella logica che lo sottende ed è in questa direzione che la disciplina psicologica potrebbe apportare il proprio contributo. L’obiettivo auspicabile di qualsiasi iniziativa di sensibilizzazione sul tema della Terza Età potrà dirsi realizzato nel momento in cui la comunità e il singolo potranno riconoscere appieno il valore degli anziani all’interno della nostra società.

Il ruolo delle assicurazioni private in una società di fronte all'allungamento del ciclo di vita

di Fausto Marchionni*

1. Introduzione

La Comunità Europea è attraversata da una generalizzata crisi del welfare state, fenomeno che è interpretato da più parti come una vera e propria trasformazione d'identità del tradizionale paradigma di stato sociale, destinato a trovare un nuovo equilibrio.

L'Europa ha tassi di natalità molto bassi e il processo di invecchiamento della società impone misure urgenti per fare fronte a quelli che nei prossimi decenni potrebbero rivelarsi problemi insostenibili per gli stati nazionali: il servizio sanitario-assistenziale e la protezione previdenziale.

In questo contesto si dovranno inserire gli operatori privati e in particolare le assicurazioni, che da fornitori di servizi assumeranno via via un ruolo sempre più attivo nella costruzione di uno sviluppo che sappia garantire adeguati livelli di protezione, sicurezza e benessere. Oltre a un grande senso di responsabilità, la governance di questo cambiamento richiederà alle compagnie assicuratrici la chiara consapevolezza del quadro in cui saranno chiamate ad operare, tema al quale ho dedicato il mio intervento.

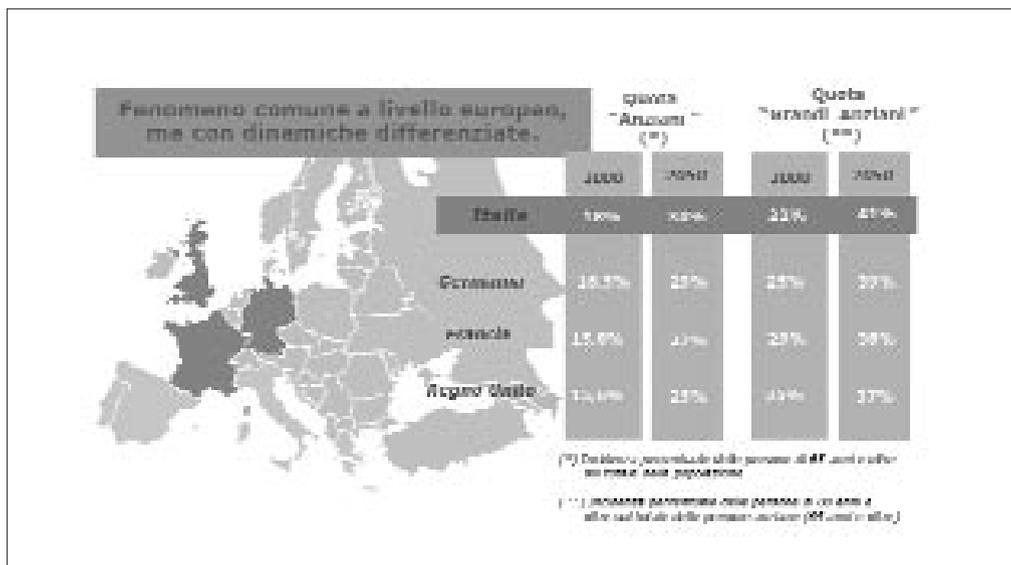
2. Lo scenario demografico

Punto di partenza della nostra indagine sono le statistiche sul processo di senilizzazione della popolazione, inteso come progressivo aumento sia del numero sia dell'età media degli anziani: tale fenomeno è comune a livello europeo, sia pure con dinamiche differenziate.

In effetti, come risulta dalla Figura 1, nei Paesi dell'Europa settentrionale in cui il processo è iniziato prima, la quota di "grandi anziani", ovvero di persone con età superiore a 80 anni, è più elevata (29% Francia, 25% Regno Unito e Germania), mentre nei Paesi dell'Europa meridionale, quali l'Italia, la Spagna, la Grecia ed il Portogallo, è già alta la quota di popolazione con età superiore ai 65 anni (18% rispetto circa 16% degli altri 3 Paesi), ma è attualmente ancora relativamente bassa la quota di popolazione ultraottantenne (22%).

* Professore, Amministratore Delegato e Direttore Generale, Gruppo FONDARIA-SAI.

Figura 1: Il processo di senilizzazione della popolazione

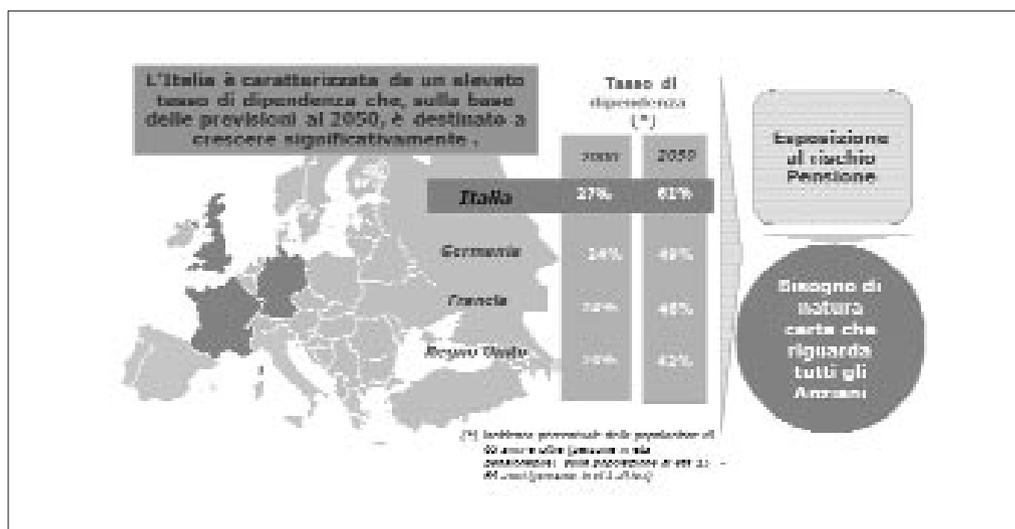


Fonte: ISTAT e Eurostat.

Per quanto concerne in particolare l'Italia, le proiezioni demografiche evidenziano per il 2050 un serio problema demografico: se nel 2000 le persone di età superiore ai 65 anni erano nel nostro Paese il 18% della popolazione (e all'interno di questi il 22% era costituito da "grandi anziani"), le proiezioni a cinquant'anni di distanza ci dicono che quella cifra duplicherà, passando dal 18% al 34%, portando addirittura al 41% la percentuale relativa di ottuagenari. Questo significa, in definitiva, che nel 2050 un italiano su tre avrà un'età superiore ai 65 anni, e tra gli anziani 4 su 10 avranno più di ottant'anni.

Una prima conseguenza di tale evoluzione demografica sarà l'innalzamento del tasso di dipendenza della popolazione pensionabile su quella attiva, perché, come evidenziato nella Figura 2, mentre nel 2000 le persone con più di 65 anni erano il 27% della popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, nel 2050 questa percentuale salirà al 61%, cifra che impedirà allo Stato di avere un gettito sufficiente a pagare una previdenza capace di mantenere l'attuale tenore di vita. A questo proposito l'Italia dovrà fronteggiare un problema assai più grave che nel resto d'Europa, dove Germania, Francia e Regno Unito, pur raddoppiando il proprio tasso di dipendenza, si fermeranno a percentuali comprese tra il 42% e il 49%.

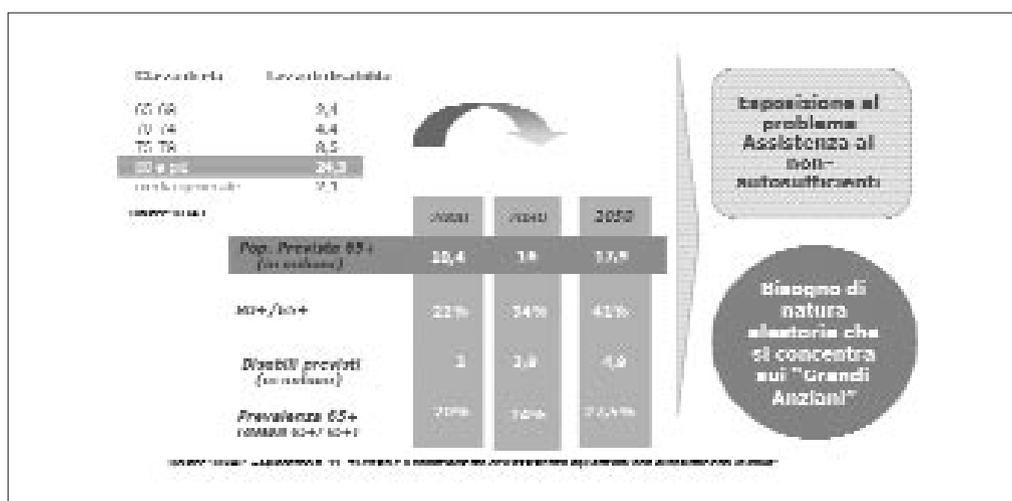
Figura 2: Elevato tasso di dipendenza: problema delle Pensioni



Fonte: ISTAT e Eurostat.

Un secondo aspetto, su cui dovrebbe concentrarsi l'attenzione di chi si occupa di politiche sociali, è che intorno alla metà del secolo l'invecchiamento della società italiana porterà con sé un sensibile aumento del numero di non autosufficienti, che dagli attuali 2 milioni balzerà a 4,9 milioni di disabili (Figura 3). L'incremento esponenziale dei non autosufficienti produrrà una forte domanda di assistenza.

Figura 3: incremento del rischio di non-autosufficienza: problema dell'Assistenza



Fonte: ISTAT e Eurostat.

3. Dal valore economico al valore sociale

Prima di entrare nel merito delle risposte che l'ente privato potrà trovare alla crescente domanda di protezione sociale negli anni a venire, è opportuno soffermarsi sull'approccio che sta maturando all'interno dell'impresa assicurativa verso un bene immateriale come la sicurezza.

La compagnia assicurativa, in quanto impresa che propone i suoi prodotti in un mercato di libera concorrenza, è anzitutto un sistema orientato alla creazione di valore economico, tuttavia questa nozione è ormai inadeguata a connotare l'impresa assicurativa evoluta. Guardando da vicino alle logiche che presidono la gestione aziendale, dovremo distinguere tra obiettivi di breve periodo, volti alla massimizzazione del profitto e dei dividendi, e obiettivi di lungo periodo, orientati alla creazione di un valore sostenibile nel tempo. Tradizionalmente focalizzato sull'aspetto quantitativo, il concetto di creazione di valore si sta quindi ampliando in virtù di una nuova sensibilità verso aspetti di natura qualitativa, che hanno portato le compagnie assicurative ad abbracciare la responsabilità sociale d'impresa.

Benché l'attenzione verso il valore etico del business sia ormai ampiamente riconosciuta e praticata da qualsiasi tipo di impresa, questo *asset* acquista un peso e un'importanza particolarmente rilevante nel settore assicurativo, naturalmente incline a sviluppare la sua dimensione sociale. Quale componente del sistema finanziario, infatti, il settore assicurativo funge da ammortizzatore sociale, svolgendo una funzione di copertura del rischio e fornendo una risposta ai bisogni di sicurezza dei soggetti economici. Il settore assicurativo svolge inoltre la funzione di lubrificante del sistema economico, favorendo la riallocazione di risorse finanziarie nello spazio, ovvero tra diversi soggetti, e nel tempo, ovvero tra le diverse fasi del ciclo di vita di un soggetto. In terzo luogo, il contratto assicurativo si fonda sul rapporto fiduciario tra l'assicurato e la compagnia: un legame che può mantenersi fecondo soltanto se innestato su una cultura assicurativa e un rapporto cliente-compagnia improntati sulla reciproca correttezza e trasparenza. Da ultimo, bisogna tenere presente che il concetto stesso di assicurazione si ispira al principio di mutualità: l'assicurazione è nella sua essenza una forma di *pooling* del rischio, con effetti redistributivi nell'ambito della collettività dei soggetti assicurati.

4. Gli italiani e i bisogni di sicurezza della terza e quarta età

Le caratteristiche elencate evidenziano lo stretto rapporto esistente tra una compagnia assicurativa e il contesto in cui opera, ma ci offrono anche lo spunto per comprendere meglio quale deve essere la sua collocazione all'interno della società civile. Un contributo decisivo ci è offerto da un'indagine svolta dall'IRSA in collaborazione con Eurisko, intitolata "Il bisogno di sicurezza degli Italiani", dalla quale emerge che gli italiani, tra le categorie di rischio, mettono al primo posto l'inadeguatezza e l'incertezza della pensione, seguita dall'insidia della malattia e la perdita dell'autosufficienza, due voci chiaramente riconducibili alle tutele dello stato sociale. Nonostante il timore di non riuscire a mantenere in vecchiaia un adeguato tenore di vita e buone condizioni di salute, gli italiani continuano a percepire l'assicurazione principalmente come una tassa da pagare.

A motivare questo giudizio concorrono probabilmente le caratteristiche di un prodotto complesso, che oltre a essere immateriale, ha un valore non sempre intuitivo e comunque difficile da comunicare con semplicità. A ciò va aggiunto che la prestazione delle assicurazioni (la liquidazione di un sinistro o la corresponsione di una rendita o di un capitale) è sempre posticipata rispetto al pagamento del premio, e comunque è incerta e talvolta indiretta: le assicurazioni intervengono soltanto al verificarsi dell'evento oggetto di copertura, e in molti casi il soggetto beneficiario è diverso dal contraente.

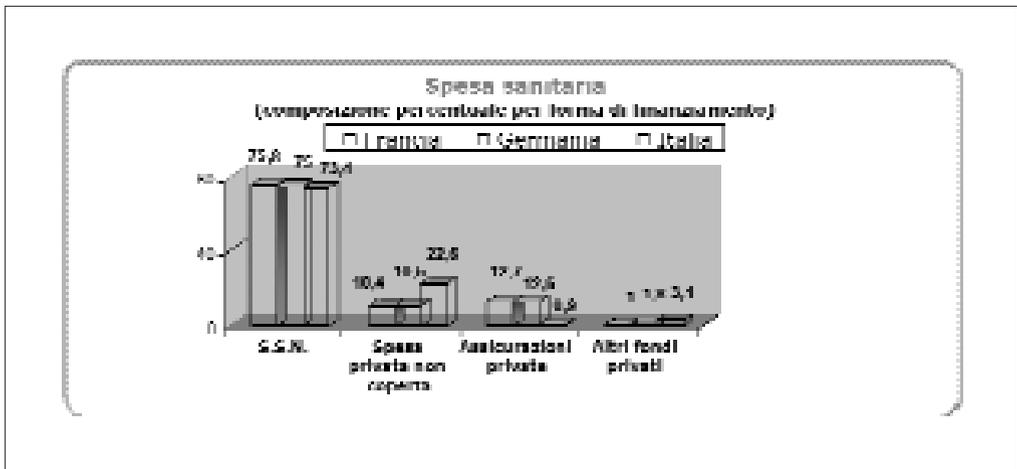
La percezione dell'assicurazione come obbligo ha portato a un basso indice di penetrazione assicurativa, in particolare nei rami Danni, facendo dell'Italia un Paese sotto-assicurato: se si esclude il ramo R.C. Auto (che è per l'appunto un'assicurazione obbligatoria), l'Italia ha una delle percentuali di penetrazione più basse in Europa sui rami Non Auto, collocandosi all'1% del rapporto Premi Non Auto/PIL, pari alla metà o anche un terzo rispetto agli altri Paesi europei.

Dati inequivocabili, che ci dicono come in Italia non esista ancora una matura cultura dell'assicurazione, ipotesi confermata dal fatto che di fronte ai principali rischi percepiti, gli italiani continuano a vedere nello Stato, cioè nell'ente pubblico, l'unico referente credibile. Soltanto in caso di incidente, infatti, la compagnia assicurativa costituisce un punto di riferimento.

Benché la cittadinanza percepisca l'ente pubblico come il principale referente di ogni domanda sociale, quest'ultimo non potrà reggere da solo il peso del bisogno crescente di protezione, circostanza che pone le compagnie di fronte alla necessità di attivare nuove strategie di "posizionamento sociale", dal momento che l'insufficienza dello Stato nel garantire la sicurezza sociale non determina automaticamente un'affermazione dei servizi privati e delle istituzioni intermedie.

Gli italiani, in particolare, si rivelano piuttosto attenti all'offerta di sicurezza sanitaria privata, tuttavia sono poco abituati a rivolgersi all'assicurazione per soddisfare questo tipo di servizio. I dati sulla spesa sanitaria privata nel nostro Paese, comparati a quelli di Francia e Germania, lo confermano (Figura 4): partendo da una quota di copertura sanitaria nazionale sostanzialmente analoga (in Francia il servizio pubblico copre il 75,8% del fabbisogno, in Germania il 75% e in Italia il 73,4%) nel nostro Paese il 22,6% delle famiglie ricorre a spese sanitarie private non coperte, percentuale che si ferma rispettivamente al 10,4% e al 10,5% per francesi e tedeschi. Tuttavia, mentre in Italia la spesa delle assicurazioni private rappresenta lo 0,9% del totale, il 12,7% dei francesi e il 12,6% dei tedeschi si affida alle compagnie assicurative per la propria protezione sanitaria.

Figura 4: Sanità e assistenza: elevato ricorso a servizi privati a pagamento



Fonte: ANIA.

Questo comportamento conferma da un lato l'assenza di una cultura assicurativa nel nostro Paese, dall'altro ribadisce la necessità di svilupparla per raggiungere gli standard dei principali Paesi europei.

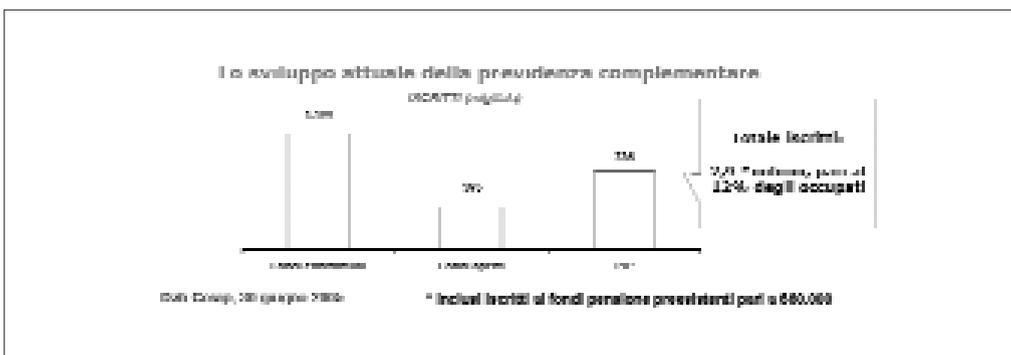
La responsabilità sociale, in questo contesto, può rivelarsi un'occasione importante per sviluppare l'incontro tra il bisogno collettivo di protezione e l'offerta di risorse, promuovendo un modello di stretta collaborazione tra il sistema pubblico e le assicurazioni private.

5. Verso un sistema previdenziale “multipilastro”

Come si configurerà questa collaborazione tra l'ente pubblico e il privato? Quali saranno gli spazi di manovra e gli ambiti d'intervento in cui potrà inserirsi l'offerta delle assicurazioni? Oggi l'Italia è il Paese europeo che ha la spesa previdenziale più alta, dato che contrasta con la più bassa percentuale di incidenza della spesa sanitaria sul PIL. Se il costo della previdenza sociale copre circa il 14% del PIL, questo sistema, già fortemente fragile e squilibrato, è destinato a rischiare il collasso nel 2031, quando la “gobba pensionistica” toccherà l'apice del 15,80% del PIL. La progressiva crescita della spesa sociale, dovuta al processo di senilizzazione della società, renderà necessaria una riduzione della pensione pubblica, come dimostrano le previsioni dei tassi di sostituzione futuri, dai quali emergono numeri allarmanti: mentre nel 2000 la pensione pubblica di un dipendente privato con 35 anni di contribuzione era pari al 67,3% dell'ultimo stipendio, si stima che nel 2050 quella percentuale scenderà al 48,1%, cioè meno della metà dell'ultima busta paga.

Questa proiezione è già sufficiente a capire che nei prossimi decenni il mantenimento di un buon tenore di vita nella vecchiaia dovrà essere “pianificato” per tempo integrando la pensione sociale con forme previdenziali private. Lo scenario previdenziale dei prossimi anni vedrà dunque evolvere l'attuale sistema verso un modello pensionistico “multipilastro”, che consentirà di superare la situazione di squilibrio del sistema pubblico (primo pilastro) attraverso lo sviluppo di strumenti di previdenza integrativa in forma collettiva (secondo pilastro) e in forma individuale (terzo pilastro). Attualmente gli iscritti a forme pensionistiche complementari, tra fondi pensione e pip, sono circa 2,9 milioni, pari al 12% degli occupati, mentre le risorse destinate alle prestazioni ammontano a circa 42 miliardi di euro, pari al 3% del PIL. In particolare (Figura 5), 1,1 milioni di italiani sono iscritti a un fondo pensione negoziale, circa 400.000 a un fondo pensione aperto e 735.000 a una Polizza Individuale di Previdenza; mentre gli iscritti ai fondi pensione preesistenti, ovvero istituiti prima del 1993, sono 660.000.

Figura 5: Difficoltà di decollo della previdenza complementare



La finalità della riforma delle pensioni, tuttora in corso di discussione, dovrebbe essere quella di favorire il decollo della previdenza complementare in una logica di sussidiarietà con l'intervento pubblico. È tuttavia fondamentale che venga salvaguardata la libertà del lavoratore che deve poter scegliere tra le diverse forme previdenziali senza alcun vincolo. In tal modo si potranno le basi per uno sviluppo competitivo ed efficiente del mercato e per la diffusione di una matura cultura previdenziale, fondata sull'informazione e la trasparenza e una scelta consapevole di ciascun individuo della forma più aderente alle proprie esigenze.

6. La sfida del nuovo welfare: la tutela dei non autosufficienti

Accanto a una previdenza “multipilastro” il prossimo futuro ci porrà un'altra sfida difficile da vincere: quella di fornire assistenza agli anziani non autosufficienti. All'origine di questo problema, che a tutt'oggi interessa direttamente o indirettamente circa il 41% delle famiglie italiane (divisi tra il 21% di chi ha un familiare prossimo non autosufficiente e il 20% di chi ha amici non autosufficienti), ci sono fenomeni come il processo di senilizzazione della popolazione, l'incremento e la crescente diffusione di forme patologiche che comportano la perdita dell'autosufficienza e lo stesso superamento del modello tradizionale di famiglia, presente soprattutto nei grandi centri urbani. Tra i punti elencati, il processo di senilizzazione della popolazione è quello che più di ogni altro pone l'assistenza come problema sociale, dal momento che il tasso di disabilità delle persone è fortemente legato alla classe di età di appartenenza: tra i 65 e i 69 anni l'Italia ha un tasso medio di disabilità del 2,4%, percentuale che sale all'8,5% tra i 75 e i 79 anni, per rimbalsare al 24,9% (cioè uno su quattro) quando si prendono in considerazione gli ottuagenari (Figura 3).

Anche prescindendo dal fatto che il giudizio espresso dagli italiani sui servizi per i non autosufficienti è negativo sia sul fronte dell'accesso al servizio (dove il 68% degli intervistati si dichiara insoddisfatto), sia sulla qualità del servizio (giudicato scarso dal 63% del campione), è sufficiente tenere presente i numeri citati per intuire quale sarà la portata del problema in una società che nel 2050 passerà dall'attuale 22% al 41% nella quota di “grandi anziani” tra le persone che superano i 65 anni di età.

La soluzione proposta dalle compagnie assicurative al problema della perdita dell'autonomia è la copertura *Long Term Care* (LTC), risposta efficace al bisogno di protezione e prestazioni socio-sanitarie di lunga durata. Analogamente a quanto avviene nell'ambito della previdenza pubblica, è possibile articolare la copertura su due livelli: il primo è una copertura “base” rivolta a un individuo inserito all'interno di una collettività in cui trascorre la propria vita lavorativa (il caso tipico è quello dell'azienda); il secondo è una copertura “integrativa” strettamente individuale, modulabile e incrementabile in funzione della propensione al rischio e al bisogno di sicurezza di ciascuno.

7. La “public utility” delle assicurazioni

Avviandomi alle conclusioni, vorrei tirare le fila del nostro percorso rimarcando tre snodi concettuali fondamentali per interpretare al meglio il nostro mestiere di assicuratori nei prossimi anni.

Il primo punto riguarda l'importanza della creazione di una cultura assicurativa nel nostro Paese. Un rapporto trasparente tra compagnia e cliente, infatti, dovrebbe essere impostato su una sorta di codice etico che le parti in causa seguono “istintivamente”. Dal cliente, le compagnie devono aspettarsi una correttezza di comportamento da cui deriverebbe il contenimento del fenomeno delle frodi, che rappresenta un costo improprio del sistema. I clienti, dalle compagnie, devono invece attendersi informazione e assistenza nella selezione e

nell'analisi delle offerte, standard elevati di comunicazione e trasparenza, un sistema di risarcimento equo e un'alta qualità del servizio. Quando questo sistema diventerà una regola di comportamento, cliente e impresa assicurativa raggiungeranno l'eccellenza di un equilibrio che porterà alla convenienza reciproca: la giusta protezione al giusto prezzo. La creazione di una cultura assicurativa e il rilancio dell'immagine della funzione sociale dell'impresa assicurativa costituiscono anche le premesse per una maggiore diffusione e fruibilità del servizio assicurativo: è importante rafforzare il ruolo sociale del settore assicurativo, per raggiungere l'obiettivo di trasformare la percezione dell'assicurazione da tariffa a "public utility".

In secondo luogo, mi preme sottolineare il ruolo che le assicurazioni sono chiamate a interpretare nell'ambito della Sanità, che dovrà essere improntato alla filosofia dell'assistenza gestita o *managed care*. L'assicuratore non rimborsa semplicemente le spese sostenute, ma garantisce servizi utili alla protezione della salute dei cittadini: seleziona accuratamente i fornitori, analizzando e monitorando gli standard qualitativi, e ottiene per i suoi assistiti prestazioni a costo contenuto, con riflessi positivi sulle tariffe di polizza. La funzione dell'assicuratore, anche alla luce dei mutamenti anagrafici della società in cui viviamo, non è più soltanto la figura che materialmente paga una prestazione sanitaria a titolo di indennizzo, ma ormai è un vero e proprio gestore dell'assistenza sanitaria.

Figura 6: Ruolo delle assicurazioni nell'ambito della sanità e assistenza



I prossimi decenni non dovranno dunque coglierci impreparati a governare l'evoluzione della società, ma anche se la nostra professione è attesa a una svolta culturale decisiva per il futuro dell'impresa assicurativa e della società civile, non dobbiamo pensare che l'attore privato dovrà sostituirsi allo Stato nel rispondere alla domanda sociale della collettività. L'ottica in cui dobbiamo lavorare è quella dell'integrazione e della complementarità armonica tra l'azione pubblica e quella privata.

La partecipazione al lavoro degli anziani in Italia: tendenze, cause e questioni di policy

di Dario Focarelli e Paolo Zanghieri*

Riassunto

L'invecchiamento della popolazione in Italia è più accentuato rispetto a quello osservato negli altri Paesi europei: è probabile che nel futuro prossimo questo avrà un forte impatto negativo sulla forza lavoro, considerato il basso tasso di partecipazione degli anziani. In questo articolo si descrivono le tendenze demografiche e del mercato del lavoro per quanto riguarda la popolazione con più di 50 anni, mettendo a confronto l'Italia con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Inoltre si illustrano anche i risultati di alcuni studi econometrici relativi alle scelte individuali di pensionamento, da cui emerge l'importanza della generosità del sistema pensionistico come elemento di decisione. Infine, si nota che la riduzione dei benefici pensionistici conseguente alle riforme previdenziali hanno avuto un effetto rilevante nell'innalzare l'età di pensionamento, mentre nessuna delle misure alternative per favorire l'impiego dei più anziani messe in atto negli altri Paesi europei è stata adottata.

1. Introduzione

Far fronte agli effetti economici dell'invecchiamento della popolazione è certamente uno dei problemi più rilevanti che i governi dei Paesi dell'OCSE dovranno affrontare negli anni futuri. L'impatto dell'invecchiamento sull'attività economica e sulla finanza pubblica nelle economie sviluppate è stato oggetto di studi approfonditi.¹ In questo lavoro ci concentriamo sull'Italia e sui mutamenti della composizione della forza lavoro; in particolare offriamo una breve descrizione del fenomeno e illustriamo le misure adottate dai Governi italiani nell'ultimo decennio.

La popolazione italiana sta invecchiando più rapidamente rispetto a quella della maggior parte dei Paesi dell'UE. Mentre l'effetto di lungo termine sul sistema pensionistico è stato in parte attenuato dalle diverse riforme pensionistiche intraprese negli anni Novanta, ancora molto deve essere fatto per evitare un impatto forte e negativo sull'offerta di lavoro e, quindi, sulla crescita di lungo periodo.

Il lavoro è così suddiviso: la seconda sezione delinea le principali tendenze demografiche e la loro incidenza sull'impiego, la terza sezione effettua una rassegna dei risultati ottenuti dagli studi econometrici sulle decisioni di pensionamento. Nella quarta sezione sono descritte alcune delle possibili azioni politiche e la loro esecuzione mentre nella quinta sezione tracciamo le nostre conclusioni.

* Ufficio Studi ANIA (Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici). Le opinioni espresse sono degli Autori e non impegnano la responsabilità dell'Associazione di appartenenza. Una precedente versione del lavoro in lingua inglese "Labour Force Participation of Older Workers in Italy: Trends, Causes and Policy Issues" verrà pubblicata in un numero speciale dei *Geneva Papers on Risk and Insurance*. La traduzione è stata curata da Mara De Marzi.

¹ Si vedano, ad esempio, Turner *et al.* (1998) e McMorro e Roeger (2003).

2. Motivazioni

L'Italia ha uno dei tassi di dipendenza degli anziani più alti al mondo (il rapporto tra la popolazione di età superiore a 65 anni e quella tra i 16 e i 64); inoltre, il tasso di dipendenza cresce più velocemente che altrove (Tabella 1). I fattori che causano questa tendenza sono ben noti: il prolungamento della speranza di vita, le conseguenze del baby-boom, avvenuto tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta, sulla distribuzione dell'età della popolazione attiva e, infine, il forte calo del tasso di fertilità.

Tabella 1: Tasso di dipendenza degli anziani in alcuni Paesi europei

Tasso di dipendenza degli anziani	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
EU-5*	25	26	29	32	41	51	53
Francia	25	25	29	32	39	45	46
Germania	24	28	31	34	44	50	49
Regno Unito	24	24	25	28	34	38	38
Spagna	25	25	27	31	41	57	68
Italia	27	29	31	37	47	63	65

**media semplice dei cinque Paesi.*

La fascia d'età della popolazione tra i 15 e i 24 anni, ossia la nuova forza lavoro, si è considerevolmente ridotta tra il 1991 e il 2001, mentre i gruppi più anziani sono in aumento come illustrato nella Tabella 2. Tra il 2002 e il 2050 si prevede che aumenterà di quattro anni la speranza di vita di un neo-pensionato e in misura ancor più rilevante quella delle donne.

Tabella 2: Italia, distribuzione per età della popolazione

Italia: distribuzione delle popolazione per classi di età		
	1991	2001
0-14	16,3	14,4
15-24	15,6	11,4
25-44	28,8	30,9
45-64	24,2	25,1
65-79	11,7	14,1
80+	3,3	4,1

Fonte: Eurostat.

L'effetto di questi fattori sull'offerta di lavoro dipende dall'andamento dei tassi di partecipazione delle diverse classi di età. Se questi tassi si manterranno costanti nel tempo, il totale della forza lavoro si ridurrà drasticamente nel prossimo decennio. Tuttavia, negli ultimi dieci anni il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani ha avuto un andamento a U (Tabella 3). La crescita di questi ultimi anni dipende dalle riforme delle pensioni che si sono susseguite e dall'aumento del livello di istruzione, che ha ritardato l'ingresso nella forza lavoro e conseguentemente anche il pensionamento.

Tabella 3: Italia: tasso di occupazione degli over 50

Italia: Tasso di occupazione degli over 50				
	1991	1995	1999	200
Totale				
50-54	59,3	55,1	58,9	65,8
55-59	42,2	37,1	36,8	42,8
60-64	22,7	17,9	18,6	20,2
65+	4,5	3,4	3,4	3,3
Uomini				
50-54	85,5	76,5	79	84,7
55-59	66,2	56	51,9	57,3
60-64	36,4	29,6	31,1	30,8
65+	7,8	6,1	6	5,8
Donne				
50-54	34,4	34,3	39,1	47,3
55-59	20,7	19,2	22,5	28,9
60-64	10,1	7,5	7,2	10,4
65+	2,2	1,6	1,6	1,5

Fonte: Eurostat.

La riduzione del tasso di partecipazione in Italia prevista nel 2050 è inferiore a quella stimata per le altre economie dell'UE. Secondo Burniaux, Duval e Jaumotte (2004), le proiezioni relative agli sviluppi demografici indicano un calo superiore al 6% del tasso di partecipazione complessivo europeo, ma ciò sarà in parte compensato dalle riforme pensionistiche già messe in atto, che si prevede accresceranno il tasso di partecipazione di 2,5 punti percentuali, e dal cosiddetto "effetto coorte" definito come "una crescita indipendente della partecipazione femminile corrispondente alla graduale sostituzione delle attuali donne anziane da parte delle più giovani, che porterà, nel lungo periodo, a una popolazione femminile omogenea con le stesse caratteristiche individuali delle donne che entrarono a far parte della forza lavoro nel 2000". I risultati sono riportati in dettaglio nella Tabella 4.

Tabella 4: Evoluzione del tasso di partecipazione in alcuni Paesi europei

	Cambiamenti previsti nel tasso di partecipazione, 2000-2025								
	Tasso di partecipazione		Cambiamento dovuto a					variazione % della	
	2000	2025	demografia	effetto coort.	variazione della disocc.	riforme attuale	fertilità	popolazione di lavoro	offerta
EU-5*	68,8	65,5	-6,6	2,7	0,2	0,7	-0,4	6,6	0,4
Francia	68,0	61,3	-6,9	0,4	0,1	-0,1	-0,2	10,0	-3,4
Germania	72,2	68,7	-6,4	3,0	0,0	0,1	-0,3	2,5	-3,7
Regno Unito	76,6	72,1	-6,1	1,2	0,2	0,6	-0,4	12,0	4,0
Spagna	66,7	65,9	-6,6	6,1	0,1	0,2	-0,6	10,7	9,1
Italia	60,3	59,3	-6,8	3,0	0,6	2,5	-0,3	-2,2	-4,2

Fonte: Burniaux et al. (2003). - *Media semplice dei cinque Paesi.

Sulla base di queste proiezioni, il tasso di partecipazione italiano scenderebbe dal 60,3% nel 2000 al 59,3% nel 2025. La diminuzione di un punto è quasi quattro volte inferiore rispetto a quella prevista per gli altri quattro grandi Paesi (3,9 punti). Non si tratta però di una prospettiva rassicurante, dal momento che il tasso di partecipazione rimarrebbe di almeno 8 punti percentuali al di sotto di quello atteso per gli altri quattro principali Paesi dell'UE.

Ciò è particolarmente importante soprattutto se si considerano gli obiettivi stabiliti dal Summit europeo tenutosi a Lisbona nel 2000 e definiti nei successivi incontri di Stoccolma e Barcellona. In particolare, il Consiglio di Stoccolma del marzo 2001 ha fissato, tra gli altri, due obiettivi ambiziosi: almeno il 70% della popolazione dell'UE dovrebbe essere occupato entro il 2010 e il tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani dovrebbe salire al 50% prima del 2010, 12 punti percentuali in più del valore allora rilevato.

Entrambi gli obiettivi sembrano al momento difficilmente realizzabili, specialmente per l'Italia. Un pensionamento ritardato e graduale è perciò in testa alla lista delle misure necessarie all'accrescimento del tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani. Inizieremo dunque con un'analisi dei risultati empirici delle ragioni per cui i lavoratori scelgono di andare in pensione.

3. Analisi microeconomica sulla decisione di pensionamento

Gli studi che utilizzano dati individuali sono più adatti rispetto a quelli basati su dati aggregati per valutare come i cambiamenti nell'età pensionabile influenzino l'effettiva età di pensionamento e, più in generale, per stimare le conseguenze dei mutamenti dei regimi pensionistici e del reddito pensionistico previsto.

Uno dei primi studi sugli effetti delle riforme messe in atto negli anni Novanta sulle decisioni individuali di pensionamento è stato quello di Miniaci (1998), basato sull'edizione 1995 dell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane. Miniaci adotta metodi diversi per analizzare le decisioni di pensionamento di uomini e donne. Dapprima stima un *multinomial logit* per stabilire cosa determina la probabilità che una lavoratore vada in pensione. Per gli uomini, come prevedibile, il numero degli anni di contribuzione è positivamente correlato alla probabilità di andare in pensione, ma quando l'analisi prende in considerazione altri percorsi di uscita dall'attività lavorativa questa relazione si indebolisce. La proprietà di una casa ha una correlazione negativa con la probabilità di andare in pensione: si tratta di un risultato difficile da razionalizzare. Anche gli anni di istruzione hanno una correlazione negativa, che può essere spiegata con l'entrata in età più avanzata nel mondo del lavoro. I risultati che riguardano le donne sono molto meno chiari.

Successivamente l'Autore stima un *hazard rate*, ovvero la possibilità di andare in pensione a una data età, mettendo in evidenza che, per gli uomini, questo tasso ha due picchi a 60 e a 65 anni, coerentemente con le disposizioni del sistema pensionistico. Per quanto riguarda le donne i picchi sono a 55, 60 e 65 anni, in linea con l'ipotesi che le donne tendono a posticipare il pensionamento, anche se potrebbero uscire prima dal mercato del lavoro.

La stima delle determinanti di questi *hazard rate* produce gli stessi risultati dell'analisi precedente. Inoltre, una maggiore istruzione porta a un pensionamento tardivo dovuto a un'entrata posticipata nel mondo del lavoro e a una maggiore prospettiva di guadagno. Ciò potrebbe avere conseguenze rilevanti, dal momento che il tasso di sostituzione del reddito dei lavoratori più istruiti (una fascia crescente della forza lavoro) è stato ridotto in misura maggiore rispetto a quello degli altri gruppi dalla riforma del 1995. Infine Miniaci, con l'ausilio di queste stime, valuta l'effetto di una riduzione del tasso di sostituzione sull'età di pensionamento prevista: una riduzione del 10% lo incrementerebbe in media di due mesi, una riduzione del 20% di 4,5 mesi.

Brugiavini e Peracchi (2003) fanno ricorso ai dati individuali degli archivi dell'INPS, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, per studiare le decisioni di pensionamento del settore privato, degli impiegati (con esclusione di quelli del settore agricolo) tra il 1977 e il 1997, concentrandosi sull'importanza degli incentivi finanziari inseriti nel sistema pensionistico. Inizialmente derivano una misura di ricchezza pensionistica (SSW), definita

come il valore scontato del flusso futuro di benefici pensionistici: questo valore e la sua variazione nel tempo contengono sia le aspettative degli individui sulla rendita futura sia gli effetti delle regole della previdenza pubblica. Successivamente, stimano dei modelli probit considerando, come variabile dipendente, la probabilità di pensionamento e, come variabili esplicative, il reddito da lavoro attuale e previsto, la SSW, l'età e l'appartenenza a specifiche coorti. Come previsto un reddito futuro più elevato riduce la probabilità di pensionamento, mentre una ricchezza pensionistica più elevata e un più alto reddito pensionistico aumentano tale probabilità.

Infine, Brugiavini e Peracchi utilizzano i coefficienti stimati per un esercizio controfattuale, nel tentativo di stimare quali sarebbero i tassi di uscita e i tassi di occupazione con regimi alternativi di previdenza sociale. Considerano quattro scenari: il vecchio regime, le riforme introdotte nel 1992 dal Governo Amato, quelle introdotte dal Governo Dini nel 1995 e perfezionate da Prodi nel 1997 e, infine, "il modello di aggiustamento attuariale" caratterizzato da un'età di pensionamento anticipato a 60 anni e un'età regolamentare a 65, con pensioni calcolate sulla media dei contributi degli ultimi cinque anni, un tasso di sostituzione del 60% con una riduzione attuariale annua del 6% per le pensioni anticipate e un corrispondente incremento per ogni anno di posticipo del pensionamento. Allontanarsi dal regime esistente prima del 1992 implica una sostanziale riduzione del tasso di pensionamento per il gruppo di persone tra i 50 e i 60 anni. Le riforme Dini/Prodi e la correzione attuariale hanno l'incidenza massima. È interessante notare, tuttavia, che la riforma Dini/Prodi provoca un aumento del tasso di pensionamento dopo i 60 anni, dovuto al considerevole calo della SSW per gli anni successivi. Solo lo schema di correzione attuariale provoca un aumento del tasso di occupazione per gli ultrasessantenni.

Spataro (2003) valuta l'importanza delle differenze nelle formule di calcolo delle pensioni del settore privato e del settore pubblico sulla decisione di andare in pensione e il ruolo di altre differenze strutturali, utilizzando i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane per gli anni 1995 e 1998, concentrandosi sui lavoratori maschi.

Diversamente da Brugiavini e Peracchi, Spataro trova che il fattore più importante nella scelta di andare in pensione per entrambi i gruppi di lavoratori è il tasso di sostituzione, non la ricchezza pensionistica. Anche i limiti legali di età sembrano fornire una buona spiegazione, ma solo se associati ad altri fattori sociali (che l'autore definisce come "regole sociali" e "regole empiriche"). La decisione di andare in pensione nel settore privato sembra essere molto più legata ai limiti di età e a un adeguato tenore di vita per l'anzianità: in particolare, la proprietà di una casa è una variabile esplicativa molto importante. Questi risultati suggeriscono, secondo l'Autore, che per aumentare l'effettiva età di pensionamento ogni riforma del sistema previdenziale dovrebbe ridurre il livello iniziale della pensione ottenibile raggiunto il limite di età e rendere l'incremento delle pensioni più dipendente dall'età. Inoltre, i benefici pensionistici crescenti in senso attuariale dovrebbero ridurre i tassi di pensionamento.

4. Interventi di policy

L'incremento dell'occupazione dei più anziani si può ottenere con interventi di diversa natura. I risultati riguardo le decisioni di pensionamento, come abbiamo constatato, dimostrano che una maggiore severità nelle regole di idoneità e la riduzione del tasso di sostituzione possono avere effetti di rilievo. Ma anche politiche dell'occupazione attive possono fare molto per incrementare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani.

Di seguito analizziamo gli effetti delle riforme pensionistiche sull'età di pensionamento. Inoltre considereremo possibili misure alternative in Italia e cercheremo di valutare fino a che punto queste potrebbero aumentare i tassi di partecipazione.

4.1 Ulteriore Riforma Pensionistica

Sono molti gli studi sulla sostenibilità del sistema pensionistico.² Questo lavoro non intende fornire una descrizione dettagliata di tutti gli argomenti. Sembra, tuttavia, che limitando i benefici³ pensionistici e aumentando gradualmente l'età di pensionamento la lunghezza della vita lavorativa sia aumentata.

Ciò si evince indirettamente dall'età media alla pensione, derivata dai dati INPS. Per il settore privato essa era pari a 57,6 anni nel 1993 (60,3 per gli uomini e 55,6 per le donne) e a 61,5 nel 2001 (rispettivamente 64,5 e 60,1). Per le pensioni di anzianità l'aumento è stato inferiore: da 53,7 anni nel 1993 (54 per gli uomini e 51,4 per le donne), a 55,7 (55,9 e 54,8) nel 2001.

Questo dato è coerente con le previste ripercussioni delle riforme passate sui tassi di partecipazione riportati nella Tabella 4, sulla base di simulazioni dell'OCSE e dimostrano che le riforme hanno attenuato il declino del tasso di partecipazione per l'Italia indotto dall'evoluzione demografica.

Ulteriori riforme potrebbero frenare o anche invertire il declino dei tassi di partecipazione previsti per il 2025. In particolare, Burniaux, Duval e Jaumotte (2004) analizzano l'impatto sulla partecipazione alla forza lavoro da parte dei lavoratori più anziani derivante da tre possibili riforme previdenziali, sulla base delle stime econometriche degli studi di Duval (2003) e Jaumotte (2003). I cambiamenti presi in considerazione sono: i) abolizione di schemi di pensionamento anticipato, ii) introduzione della neutralità attuariale dei sistemi previdenziali di anzianità, iii) l'aumento dell'età di pensionamento a 67 anni, attualmente la più alta di tutti i Paesi dell'OCSE.

I risultati (Tabella 5) mostrano che per l'Italia queste riforme farebbero aumentare il tasso di partecipazione dal 60,3% nel 2002 al 61,4% nel 2025. La neutralità attuariale ha il maggiore impatto aumentando di 1,6 punti percentuali il tasso di partecipazione previsto; l'incidenza sull'aumento dell'età di pensionamento ordinaria a 67 anni è molto inferiore (0,5 punti percentuali).

Tabella 5: Effetti previsti dalle riforme pensionistiche sul tasso di partecipazione in alcuni Paesi europei

	Impatto delle riforme pensionistiche sul tasso di partecipazione, 2000-2025					Tasso di partecipazione con riforme
	Misure					
	Variazione senza riforme	Abolizione pensionam. anticipato	Neutralità attuale	Posticipo del pensionam.	Totale	
EU-5*	-3,3	0,6	1,3	0,7	2,6	68,1
France	-6,7	0,6	1,3	1,3	3,2	64,5
Germany	-3,5	1,0	0,5	0,5	2,0	70,7
United Kingdom	-4,5	0,4	0,7	0,6	1,7	73,8
Spain	-0,8	1,0	2,4	0,6	4,0	69,9
Italy	-1,0	0,0	1,6	0,5	2,1	61,4

Fonte: Burniaux et al. (2003) - * Media semplice dei cinque Paesi.

² Si vedano, ad esempio, Brugiavini (1999) e Franco (2002).

³ Si veda Fornero e Castellino (2001) per una stima quantitativa della variazione del reddito pensionistico.

Tuttavia, il tasso di partecipazione italiano previsto per il 2025 (61,4%) è solo marginalmente più elevato di quello atteso per la Francia in assenza di ulteriori riforme del sistema. Il divario con gli altri quattro principali Paesi dell'UE diventerebbe molto ampio se anche questi ultimi decidessero di riequilibrare il pilastro previdenziale pubblico. In questo caso il tasso atteso di partecipazione raggiungerebbe quasi il 70%, oltre otto punti in più rispetto all'Italia.

Dati questi risultati, non ci resta che considerare misure complementari alternative idonee alle indispensabili riforme del sistema previdenziale che hanno la potenzialità di aumentare il tasso di partecipazione.

4.2 *Politiche del lavoro attive*

Come evidenziato da Marano e Sestito (2004), gli incentivi per la creazione di posti di lavoro mirano quasi esclusivamente ai nuovi assunti, mentre sono ampiamente trascurati interventi di riorientamento professionale e di formazione continua. Quasi tutti gli incentivi finanziari favoriscono le assunzioni di persone al di sotto dei 25 anni e solo uno ogni sette ha per oggetto i lavoratori con più di 50 anni. La legge del 2003 che riforma il mercato del lavoro introduce alcuni incentivi per i lavoratori più anziani che tentano di reinserirsi nel mondo del lavoro. Allo stesso tempo, però, innalza il limite d'età per i programmi di formazione a 29 anni, a dimostrazione che i posti di lavoro per i disoccupati più anziani non rappresentano una priorità.

Un recente rapporto commissionato dal Ministero del Welfare (2003) individua la distorsione nel sistema degli incentivi, che riguarda sia la domanda sia l'offerta. Per quanto concerne la domanda, ogni misura rivolta ad accrescere l'impiego degli anziani è inevitabilmente in contrasto con le misure in favore delle imprese in crisi o in ristrutturazione. I licenziamenti colpiscono infatti in modo sproporzionato i lavoratori più anziani e, almeno nel passato, erano favoriti dal diffuso ricorso al pensionamento anticipato.

Se il pensionamento è indotto dalla riduzione di dimensione delle imprese o dalla contrazione di un intero settore industriale piuttosto che da una scelta individuale, gli incentivi che provengono dall'offerta sono chiaramente inutili. Per quel che riguarda la domanda, dato che le misure a sostegno delle imprese sono complicate da adottare e di dubbia efficacia, occorrerebbe istituire programmi di qualificazione professionale e formazione continua per i lavoratori più anziani.

Secondo una recente indagine (Porcari *et al.*, 2004) tali iniziative sono virtualmente inesistenti in Italia, sia a livello nazionale sia a livello regionale. Gli incentivi dal lato dell'offerta consistono in incentivi finanziari per mantenere al lavoro i più anziani, che dipendono quasi esclusivamente dalla struttura del sistema pensionistico.

4.3 *Pensionamento graduale attraverso l'impiego flessibile*

In un dettagliato studio relativo ad alcuni Paesi europei, Delsen e Reday-Mulvey (1998) evidenziano che i lavoratori più anziani opterebbero per una transizione graduale al pensionamento attraverso il lavoro part-time o altre forme flessibili di impiego. Superare la comune alternativa tra lavoro a tempo pieno e pensionamento potrebbe servire ad aumentare i tassi di occupazione per i lavoratori più anziani.

Tali nuovi schemi, sebbene non ancora diffusi, si stanno affermando nei principali Paesi dell'UE,⁴ ma l'Italia è indietro nell'offerta di opportunità di lavoro a tempo parziale per i

⁴ Morris and Mallier (2003).

lavoratori più anziani. I tassi di occupazione sono molto distanti dalla media europea, o al di sotto di Paesi che stanno affrontando gli stessi problemi legati all'età come la Francia e la Germania. Per il 1997 Morris e Mallier (Tabella 6) riportano che solo l'1,1% dei lavoratori maschi tra i 50 e i 54 anni avevano un lavoro part-time, contro una media europea del 2,1%. Per i lavoratori anziani, tra i 55 e i 59 anni, il tasso in Italia era del 2,2%, contro il 4,1% dell'Europa. Per le donne, il divario era anche maggiore: per la fascia d'età compresa tra i 50 e i 54 anni, la media dell'UE15 era del 31,1%, più del triplo di quanto registrato in Italia. Ciò riflette principalmente il basso tasso di impiego delle donne in Italia.

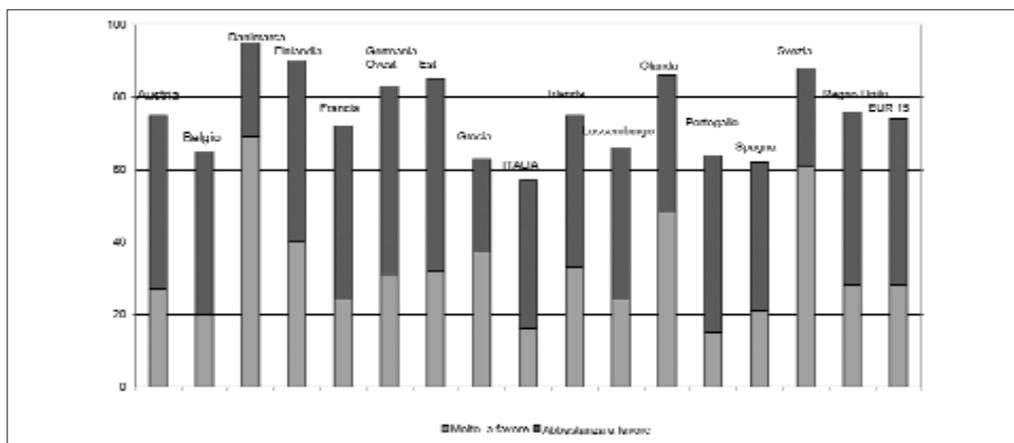
Tabella 6: Impiego part time degli over 50

Tasso di impiego part-time per i lavoratori over 50						
	EU-5*	France	Germany	UK	Spain	Italy
Men						
50-54	2,0	2,9	1,7	3,7	0,8	1,1
55-59	4,2	8,9	2,5	6,3	0,9	2,2
60-64	6,0	7,8	7,1	12,3	1,2	1,6
65-69	15,6	12,9	21,8	37,9	3,8	1,7
Women						
50-54	26,1	24,7	38,3	43,9	13,5	10,1
55-59	29,0	32,9	41,3	48,9	14,7	7,4
60-64	31,3	33,1	46,4	61,4	11,7	3,9
65-69	33,8	25,3	57,8	69,1	13,3	3,5

Fonte: Eurostat Laborur Force Survey 1997 - * Media semplice dei cinque Paesi.

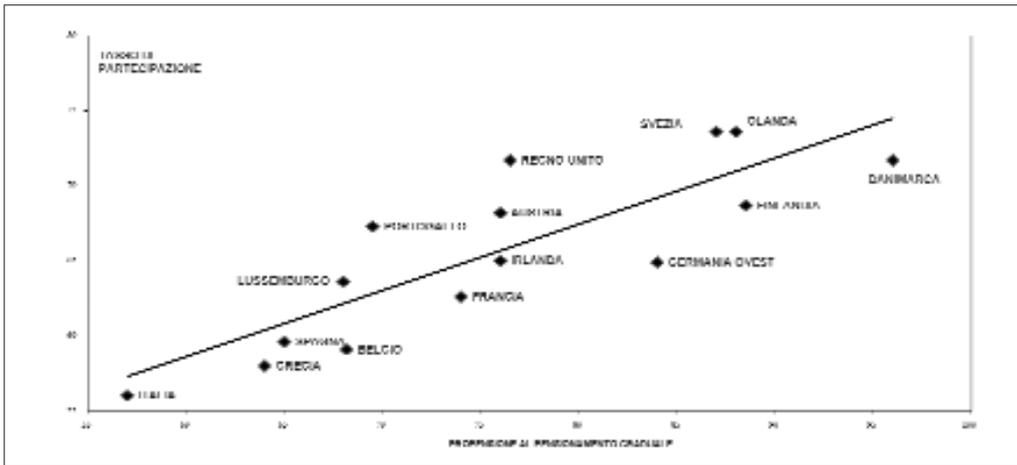
I risultati dei sondaggi di opinione (fin qui, piuttosto limitati) suggeriscono che è ampia la possibilità di un pensionamento graduale e flessibile. L'indagine Eurobarometro dell'ottobre 2001 contiene una serie di domande riguardanti idee specifiche in merito alla transizione dal lavoro al pensionamento. L'ipotesi che "i lavoratori anziani dovrebbero poter uscire dal lavoro gradualmente (combinando una pensione più bassa con un impiego part-time)" ha riscosso molti consensi. Quasi tre su quattro interpellati approvavano, il 46% moderatamente e il 28%, mentre solo il 17% era in disaccordo (Figura 1). Il tasso di approvazione è stato più elevato in Danimarca, in Svezia e nei Paesi Bassi, tutti Paesi dove operano schemi di questo tipo. In Italia, il tasso di approvazione è stato il più basso dell'Europa, sebbene la gran parte degli intervistati fosse propensa all'attuazione di misure per un pensionamento graduale.

Figura 1: Percentuale di favorevoli al pensionamento parziale
(tratta dal Geneva Association Information Newsletter, The Four Pillars, no. 31, Agosto 2002)



Un dato interessante è che, per i Paesi europei, si riscontra una forte correlazione (0,8) tra la propensione al pensionamento graduale e il tasso di partecipazione complessivo (Figura 2). Naturalmente, la spiegazione di questa correlazione e le sue implicazioni di policy non sono ovvie. Da un lato, una politica attiva del mercato del lavoro col fine di accrescere i tassi di partecipazione può chiaramente contribuire a incoraggiare l'inclinazione individuale al pensionamento graduale. Dall'altro, la propensione a ritirarsi gradualmente potrebbe essere influenzata da fattori psicologici, legati al luogo di lavoro, alla salute, al sesso e di tipo socio-economico, quindi politiche efficaci che mirino ad aumentare l'occupazione devono considerare che in alcuni Paesi (tra questi l'Italia) alcune fasce di lavoratori preferiscono il tempo libero al lavoro.

Figura 2: Propensione al pensionamento parziale e tasso di partecipazione



Tuttavia si può desumere indirettamente che, fornendo i giusti incentivi, i lavoratori possono essere invogliati a posticipare il pensionamento. Alla fine del 2003 il Governo italiano ha introdotto un programma per indurre alcune fasce di lavoratori a differire il pensionamento, il cosiddetto “superbonus”. La misura è diretta ai dipendenti del settore privato che al 2007 avranno raggiunto i requisiti di idoneità per la pensione d’anzianità. Se scelgono di continuare a lavorare, il loro salario netto è incrementato dal loro contributo alla previdenza sociale (32,7% del salario lordo) e, poiché smettono di contribuire al sistema previdenziale, la loro rendita pensionistica viene “congelata” al momento in cui scelgono di ritirarsi. Il “superbonus” ha avuto avvio nell’ottobre del 2004 e si è diffuso: a metà gennaio 2005 quasi il 5% dei lavoratori idonei ha deciso di ritardare il pensionamento.

L’efficacia di questa misura per la sostenibilità finanziaria della previdenza sociale è stata oggetto di discussione. Boeri e Brugiavini (2005), ad esempio, evidenziano che il programma interessava principalmente i lavoratori che avevano già deciso di continuare a lavorare comunque e che percepivano alti salari, visto che potevano ottenere una maggiore riduzione delle tasse. I dati pubblicati dal Ministero del Welfare mostrano che il 40% delle domande sono pervenute non appena la legge che ha istituito il superbonus è entrata in vigore. Inoltre, quasi tre quarti dei lavoratori dichiarati idonei per il “superbonus” avevano già raggiunto i requisiti. Queste considerazioni, tuttavia, non smentiscono l’ipotesi che questa misura possa innalzare l’età di pensionamento.

Guardando avanti, la questione più rilevante sta nel superare la natura individuale del

superbonus. Una politica efficace potrebbe riguardare la promozione di piani previdenziali privati a contribuzione definita per coloro che hanno scelto di posticipare il pensionamento. Questi piani potrebbero beneficiare di uno speciale trattamento di contributi e benefici, ovvero rendere i contributi deducibili almeno in parte. I prodotti previdenziali disponibili dovrebbero essere disegnati tenendo conto dell'orizzonte contributivo relativamente breve e del bisogno dei pensionati di poter contare sul loro patrimonio previdenziale o flusso di reddito; ciò richiederebbe probabilmente garanzie di rendimento minimo.

5. Conclusioni

L'impatto dell'invecchiamento sulla forza lavoro sarà più rilevante in Italia rispetto al resto d'Europa, dal momento che una tendenza demografica avversa è aggravata da un sistema di incentivi che penalizzano l'impiego di persone più anziane.

Il tasso di occupazione degli italiani che superano i 50 anni è sceso gradualmente negli anni Ottanta e agli inizi degli anni Novanta, a causa delle caratteristiche del sistema previdenziale e da una serie di crisi industriali durante le quali le imprese in ristrutturazione hanno fatto ricorso a massicci licenziamenti di lavoratori anziani e meno qualificati. La situazione è migliorata nella seconda metà degli anni Novanta grazie ai mutamenti nella composizione della forza lavoro e ai primi risultati delle riforme pensionistiche. Tuttavia, il divario dei tassi di occupazione con il resto dell'UE è ancora piuttosto ampio, e l'obiettivo della Commissione di raggiungere un tasso del 50% per coloro che sono tra i 55 e i 64 anni non sembra al momento realistico.

Le scelte individuali sull'età di pensionamento dipendono ampiamente dalla generosità del regime pensionistico, sebbene un'analisi econometrica abbia anche rilevato altri fattori rilevanti, quali ad esempio l'appartenenza a una coorte, l'istruzione e la famiglia. Simulazioni basate su queste stime mostrano che, limitando i benefici pensionistici e imponendo più rigidi requisiti di idoneità, si otterrebbe un impatto rilevante sull'età di pensionamento.

In Italia le sole misure che hanno effettivamente innalzato l'età di pensionamento sono state le successive riforme previdenziali. Tra il 1992 e il 2003 il sistema pensionistico è stato praticamente rivoluzionato. I requisiti per l'idoneità sono stati progressivamente resi più severi, sia relativamente all'età sia per gli anni di contribuzione, mentre le nuove regole di calcolo della pensione hanno ridotto il tasso di sostituzione e frenato la crescita della spesa pensionistica nel tempo. Un'ulteriore riforma previdenziale che promuova il ricorso alle pensioni private potrebbe incidere sull'età di pensionamento, oltre al contributo ovvio alla sostenibilità finanziaria della previdenza pubblica.

Comunque, incoraggiare l'uscita tardiva dal lavoro potrebbe richiedere una maggiore quantità di azioni politiche, riguardanti non solo il sistema pensionistico ma anche il mercato del lavoro. Incentivi diretti a combattere la disoccupazione esistono, ma sono quasi esclusivamente rivolti ai giovani e le ultime riforme del mercato del lavoro lo confermano. L'istituzione di incentivi finanziari per l'assunzione di lavoratori anziani o per i disoccupati di lunga durata rappresenterebbe una strategia efficace per allungare la media della vita lavorativa.

Una più graduale transizione dal lavoro al pensionamento potrebbe essere raggiunta attraverso forme di impiego più flessibili, come il part-time. A questo riguardo, l'Italia si situa dietro agli altri Paesi europei. Si dovrebbe prendere in considerazione un ulteriore sviluppo dei piani di previdenza privata, con programmi che adottino un trattamento fiscale favorevole per i lavoratori anziani e adeguino i prodotti previdenziali alle loro esigenze.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Boeri, T. e Brugiavini, A. (2005): "Cosa resta della riforma della previdenza", http://www.lavoce.info/news/view.php?id=13&cms_pk=1398&from=index.
- Brugiavini, A. (1999): "Social Security and Retirement in Italy", in J. Gruber and D. Wise (eds) *Social Security and Retirement Around the World*, NBER Conference Report series. University of Chicago Press, Chicago and London.
- Brugiavini, A. and Peracchi, F. (2003) "Social Security Wealth and Retirement Decisions in Italy", *Labour 17* (special number), pp. 79-114.
- Burniaux, J.-M., Duval, R. and Jaumotte, F. (2004): "Coping with Ageing: a Dynamic Approach to Quantify the Impact of alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 371.
- Delsen L. and Reday-Mulvey, G. (eds) (1998): *Gradual Retirement in OECD Countries*, Ashgate, Aldershot.
- Duval, R. (2003): "The Retirement Effect of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 370.
- European Commission (2003): *Employment in Europe*, European Commission, Bruxelles.
- Fornero, E. e Castellino, O. (a cura di) (2001): *La riforma del sistema previdenziale italiano*, il Mulino, Bologna.
- Franco, D. (2002): "Italy: A Never-Ending Pension Reform" in M. Feldstein and H. Siebert (eds) *Coping with the Pension Crisis — Where does Europe Stand?*, Chicago University Press, Chicago.
- Jaumotte, F. (2003): "Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 367.
- Marano, A. and Sestito, P. (2004): "Older Workers and Pensioners: The Challenge of Ageing on the Italian Public Pension System and Labour Market" in E. Fornero and P. Sestito (eds) *Pension System: Beyond Mandatory Retirement*, Edgar Elwin, Cheltenham.
- McMorrow, K. and Roeger, W. (2003): "Economic and Financial Market Consequences of Ageing Populations", *Economics Working Papers*, no. 182, European Commission, Bruxelles.
- Ministero del Lavoro (2003): *Scelte lavorative e di pensionamento degli anziani in Italia*, Roma.
- Miniaci, R. (1998): "Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: Italy", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 205.
- Morris, D. and Mallier, T. (2003): "Employment of Older People in the European Union", *Labour*, 17(4), pp. 623-648.
- Porcari, S., Riccone, P. e Folini, G. (2004): "I lavoratori adulti tra programmazione regionale e politiche locali", *Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 12.
- Spataro, L. (2003): "Social Security and Retirement Decisions in Italy", *Working Paper*, no. 1, University of Pisa, Department of Economics, Pisa.
- Turner, D., Giorno, C. and De Serres, A. (1998): "The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context" *OECD, Economics Department Working Papers*, no. 193.

Aging society e sistemi pensionistici: pensioni degli over 70 in Italia

di Giancarlo Rovati*

1. Introduzione

Gli studiosi dei fenomeni demografici, economici e sociali hanno lanciato già da molti anni i loro allarmati richiami sulla difficile sostenibilità della spesa per la protezione sociale a causa del progressivo incremento della popolazione anziana (over 65 anni) in rapporto alla popolazione attiva. Questi richiami sono però rimasti a lungo inascoltati dai governanti, non tanto per una preconcepita insensibilità al problema, quanto per l'acuta percezione della impopolarità a cui va inevitabilmente incontro la transizione verso sistemi previdenziali meno generosi, con seri rischi di delegittimazione politica da parte degli elettori, delle organizzazioni sindacali, dei movimenti di protesta ad hoc. Si è così cercata la strada del rinvio a oltranza, senza tener conto che il rinvio avrebbe aggravato la situazione e resi ancora più drastici ed impopolari i successivi interventi riparatori. L'accettazione nel corso degli anni Novanta dei parametri di Maastricht e i conseguenti impegni sottoscritti da tutti gli stati membri dell'Unione Europea (a 15 e poi a 25) per ridurre (o contenere) l'ammontare del proprio debito pubblico (esplicito e implicito) hanno però messo fine alla tecnica del rinvio e hanno sollecitato i governi a porre mano a una seria revisione della spesa pensionistica e dei relativi sistemi previdenziali. È in questo contesto che l'Italia è stata "costretta", nel corso degli anni Novanta, a varare una riforma previdenziale basata sul passaggio da un sistema retributivo — che generava privilegi e una redistribuzione distorta dei costi e dei benefici — a un sistema contributivo più equo dal punto di vista propriamente assicurativo (Cfr. D.Lgs. 335/1995).

Si è confermato, anche in questo caso, che le riforme impopolari nascono principalmente sotto la pressione di eventi "esogeni", che spingono le classi politiche e le parti sociali a trovare punti di accordo impensabili in condizioni "normali". I sistemi previdenziali costituiscono in effetti uno dei pilastri portanti su cui si è costruito il consenso sociale e politico negli stati democratici nati dopo la seconda guerra mondiale; essi sono parte integrante dei diritti di cittadinanza economico-sociali che i diversi tipi di welfare state hanno cercato di tutelare, pertanto ogni loro modifica mette in discussione un aspetto qualificante del patto fondamentale che lega i cittadini al sistema istituzionale e politico in cui vivono e richiede la non facile ricerca di nuovi punti di accordo.

Ciò che può rendere le riforme previdenziali più accettabili all'intera popolazione è la loro gradualità, tanto più facile quanto più le decisioni di riforma vengono prese con lungimirante anticipo; i ritardi accumulati nel passato rendono però più difficile la diluizione degli effetti su tempi medio-lunghi — compatibili con il ricambio generazionale ed il cambiamento delle aspettative — e in ogni caso richiedono aggiustamenti ricorrenti che creano incertezza e malcontento, non solo tra chi è più prossimo alla pensione, ma anche tra chi (individui, famiglie, organizzazioni finanziarie) deve programmare le proprie scelte di risparmio e di investimento.

* Professore ordinario di Sociologia nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e Presidente della Commissione nazionale di Indagine sulla Esclusione Sociale (CIES) per il triennio 2002-2005 e 2005-2008.

Nel caso italiano, l'impatto diretto della riforma previdenziale del 1995 è stato evitato per coloro che alla fine di quell'anno avevano raggiunto un'anzianità contributiva di almeno 18 anni; è stato mitigato dal ricorso a un sistema misto, definito "pro rata" (in parte retributivo e in parte contributivo), per chi non aveva raggiunto questa "anzianità spartiacque"; è entrato pienamente in vigore per i neoassunti nell'anno 1996, ma i diretti interessati prenderanno coscienza solo tra qualche decennio (diciamo dopo il 2030) della svolta impressa dal sistema contributivo al tasso di sostituzione rispetto al loro stipendio medio che potrebbe passare dal 65-70% (del vecchio sistema) al 48% del nuovo (senza contare l'eventuale previdenza integrativa). Anche i pensionati pro-rata subiranno una sensibile decurtazione della loro rendita previdenziale (con un tasso di sostituzione stimabile attorno al 55-60%), con l'aggravante però, rispetto ai più giovani, che hanno meno tempo a disposizione per accumulare una soddisfacente pensione integrativa. Il laborioso decollo dei fondi pensione integrativi di categoria crea incertezza anche ai datori di lavoro e agli operatori finanziari ed assicurativi, accentuando sia i problemi di adeguatezza che di sostenibilità dell'intero sistema.

Nell'ambito della transizione ad un diverso punto di equilibrio tra le esigenze individuali e collettive, un ulteriore "pilastro" potrebbe (e dovrebbe) essere rappresentato dall'innalzamento dell'età pensionistica e dal corrispondente prolungamento della permanenza al lavoro; questa prospettiva (che potrebbe incontrare l'interesse di molti lavoratori, specie in cambio di incentivi positivi) entra però in dialettica con gli orientamenti di non poche imprese (specie di grandi dimensioni) che vanno in direzione opposta, in quanto puntano ad allontanare anzitempo i lavoratori più anziani per sostituirli, nella migliore delle ipotesi, con lavoratori più giovani e flessibili. Per compensare questo orientamento e ottenere il risultato desiderato bisognerebbe creare un nuovo segmento del mercato del lavoro, in grado di favorire l'incontro tra lavoratori più anziani (portatori di maggiore esperienza) e datori di lavoro interessati alle loro prestazioni. Le ipotesi più realistiche fanno non a caso riferimento al multiforme settore dei servizi pubblici e privati, profit e non profit e all'uso massiccio dell'impiego part-time di tipo verticale od orizzontale.¹ La prospettiva basata sulla creazione di un nuovo segmento del mercato del lavoro avrebbe teoricamente il vantaggio di procrastinare (almeno in parte) l'erogazione delle pensioni, rendendo più sostenibile la spesa complessiva; potrebbe inoltre dare chance aggiuntive alla parte di popolazione attiva più avanti negli anni e precocemente esclusa dal mercato del lavoro convenzionale, non andrebbe però incontro alle aspettative di chi volesse proseguire la sua attività lavorativa con le funzioni e le retribuzioni in atto al momento del pensionamento "obbligato". In un contesto sociale ed economico altamente differenziato quale è quello in cui viviamo, l'attivazione di un ulteriore mercato del lavoro partime, funzionale all'impiego dei lavoratori anziani, amplia certamente il sistema delle opportunità per i singoli e la collettività, lascia però aperti gli interrogativi sulla adeguatezza delle retribuzioni e delle future pensioni basate su tale sistema, specie per quei soggetti che vivono da soli e hanno avuto carriere lavorative discontinue e a basso reddito. Per quanti si trovano in queste condizioni (già oggi o nel prossimo futuro) non si possono evitare forme di sostegno economico aggiuntivo a carico della collettività, vale a dire misure che integrano la componente propriamente assicurativo-previdenziale con quella propriamente assistenziale.

Senza entrare nel campo delle proiezioni future² — necessarie quanto ardue — questo contributo intende richiamare l'attenzione sull'attuale trattamento pensionistico dei pensionati over 70 a basso reddito, che formano una componente non trascurabile dell'aging society contemporanea. I dati considerati si riferiscono al caso italiano e precisamente a quella parte della popolazione anziana a cui la legge Finanziaria per il 2002³ ha riconosciuto

¹ Cfr. Liedtke, P.M. (2005): "L'economia delle pensioni e i quattro pilastri: come affrontare una sfida infinita", *Quaderni Europei sul nuovo Welfare. Svecchiamento e società*, n. 2, giugno, pp. 7-19.

² Si rimanda in proposito al rapporto affidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP), *Aspetti distributivi del sistema pensionistico nella prospettiva del passaggio al sistema contributivo*, Roma, giugno 2005.

³ Cfr. Legge n. 448/2001 (legge finanziaria del 2002).

un'integrazione assistenziale (denominata "maggiorazione sociale"), dopo aver esperito un'adeguata prova dei mezzi. La condizione di questi anziani è emblematica sia per comprendere come gli interventi assistenziali restino indispensabili per riparare le situazioni di maggiore indigenza, sia per valutare l'adeguatezza dei trasferimenti effettuati. Si potrebbe osservare che sul ridotto trattamento previdenziale di molti degli attuali anziani pesa la irregolarità e la scarsità dei contributi versati nel corso della loro pur intensa carriera lavorativa e che l'entrata in vigore a partire dagli anni Sessanta di maggiori sistemi di controllo sulla regolarità del lavoro e delle contribuzioni previdenziali abbia rimosso alcune fonti di difficoltà per le più recenti ondate di pensionati; vi è però ragione di ritenere che le riforme dell'ultimo decennio non evitino gli stessi rischi per le generazioni più giovani a causa della diffusione di forme di lavoro con bassa contribuzione previdenziale (come nel caso dei contratti co.co.co e di quelli a progetto), salari ridotti e discontinui.

2. Sistemi pensionistici multipilastri e prevenzione della povertà

Nel febbraio del 2005 la Banca Mondiale ha pubblicato un documento sul supporto dato dall'Istituto (nel periodo 1984-2004) alla riforma dei sistemi pensionistici in oltre 80 Paesi, che propone — tra l'altro — uno schema di classificazione in base a cinque criteri, a cui corrispondono altrettanti pilastri; tale schema risulta particolarmente utile per analizzare le caratteristiche dei singoli sistemi pensionistici e per valutare la loro efficacia rispetto alla protezione della popolazione anziana.⁴

Ai tradizionali tre pilastri — il primo pilastro pubblico (*state pensions*), a contribuzione obbligatoria, che garantisce una protezione di base; il secondo pilastro obbligatorio di categoria (*occupational pensions*), per garantire un livello di protezione commisurato al reddito da lavoro, il 3° pilastro individuale completamente volontario (*private pensions*) - vengono aggiunti due altri pilastri: il "basic o zero pillar" non contributivo, finanziato con la tassazione generale, con funzioni di pensione sociale o di demogrant; e il pilastro informale con sostegno agli anziani in forma monetaria e non monetaria, costituito dalla solidarietà familiare, dai sistemi sanitari, dalla politica dell'abitazione. In base all'esperienza della stessa Banca mondiale i sistemi previdenziali a più pilastri risultano più capaci di raggiungere i loro molteplici obiettivi; in ogni caso, l'obiettivo prioritario resta la riduzione della povertà e l'erosione del reddito nel corso della vecchiaia. I sistemi previdenziali debbono essere in grado di fornire agli anziani un reddito adeguato, affidabile, sostenibile, robusto. Preservando dall'indigenza i singoli individui, i sistemi previdenziali concorrono al sostegno dei consumi e della produzione; contribuiscono inoltre a promuovere la coesione sociale, in quanto riducono la polarizzazione tra gruppi benestanti e gruppi indigenti.

La problematica esaminata nel documento della Banca mondiale con riferimento sia ai Paesi in via di sviluppo che a quelli già sviluppati è al centro anche dei programmi strategici per le politiche previdenziali elaborati dai governi dei 15 stati membri dell'UE nel corso del 2002 e successivamente sintetizzati dalla Commissione Europea nel *Joint Report* del marzo 2003.⁵ Dalla lettura di questi piani emerge che per il prossimo futuro i sistemi previdenziali degli stati europei debbono saper risolvere tre sfide complementari:

1. l'adeguatezza del trattamento economico riservato ai pensionati,
2. la sostenibilità finanziaria nel lungo periodo,
3. la modernizzazione gestionale ed organizzativa.

⁴ Holzmann, R. and Hinz, R. (2005): *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, 18 February.

⁵ Il *Joint Report by the Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions* (Bruxelles, marzo 2003) opera una sintesi dei *Rapporti sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici* (ottobre 2002).

Promuovere l'adeguatezza significa:

- a) prevenire la povertà e l'esclusione sociale degli anziani
- b) dare la possibilità di mantenere il proprio standard di vita dopo il ritiro dal lavoro
- c) promuovere la solidarietà entro (*within*) e tra (*between*) le generazioni, cioè tener conto di come le risorse sono ripartite:
 - all'interno della popolazione attiva e della popolazione pensionata;
 - tra la popolazione attiva e la popolazione ritirata dal lavoro.

Nei sistemi previdenziali a tre pilastri l'obiettivo a) deve essere assicurato dalla pensione pubblica obbligatoria (*state pensions*), l'obiettivo b) deve essere assicurato dalla pensione complementare volontaria (*occupational pensions*) (secondo pilastro) e dai risparmi individuali (*private pensions*) (terzo pilastro).

Malgrado le insufficienze e le disparità che illustrerò tra poco, si può dire che il sistema pensionistico italiano abbia contribuito negli ultimi tre decenni a ridurre il rischio della povertà per le generazioni anziane. Questa tendenza potrebbe però invertirsi per le future generazioni anziane per effetto delle riforme previdenziali introdotte negli anni Novanta del secolo scorso.⁶

L'applicazione del metodo contributivo (così come è regolamentato oggi) comporterà già tra il 2010 e il 2020 una flessione significativa dei tassi di sostituzione a seconda dell'età di pensionamento, così come prevedono la Tabella 1⁷ e la Figura 1.⁸

In assenza di pensione integrativa e di elevate capacità di risparmio individuale, il rapporto tra pensione e ultimo reddito da lavoro è destinato a scendere dall'attuale livello medio del 67,3% al 48%, con effetti inevitabili di impoverimento relativo per una grande parte della popolazione anziana.

Tabella 1: Tasso di sostituzione (rapporto pensione/ultimo reddito da lavoro)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
<i>Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione</i>						
Previdenza pubblica (obbligatoria)	67,3	67,1	56	49,6	48,5	48,1
Previdenza privata	0	4,7	9,4	14,5	16,7	16,7
Totale	67,3	71,8	65,4	64,1	65,2	64,8

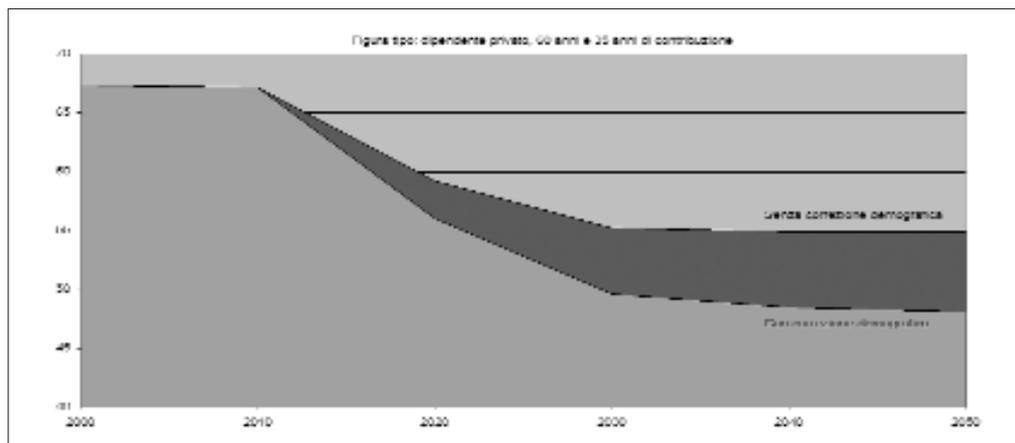
Fonte: Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni (Italia 2002)

⁶ Cfr. Legge n. 335/1995, Legge n. 449/1997 art. 59, Legge n. 488/1999, Legge n. 328/2000.

⁷ Il calo dei tassi di sostituzione assegnati alla figura-tipo di base qui considerata (il pensionando sessantenne con 35 anni d'anzianità contributiva) potrebbe risultare più contenuto qualora non si verificasse il miglioramento ipotizzato nella speranza di vita attesa.

⁸ La Figura 1 scompone la flessione, nel tempo, del tasso di sostituzione al momento del pensionamento tra una componente ascrivibile al completamento del passaggio al metodo contributivo di calcolo ed una componente dovuta all'adeguamento demografico dei coefficienti di trasformazione all'interno di questo, come previsto dalla legge di riforma n. 335/1995.

Figura 1: Tassi di sostituzione della previdenza pubblica con e senza gli effetti della correzione demografica



Ciò che rende meno acuta la percezione del rischio di “impoverimento” relativo, derivante dal computo contributivo per la sola pensione obbligatoria, è la lenta estensione del nuovo sistema alle pensioni in essere: nel 2020 si prevede infatti che i $\frac{2}{3}$ dei trattamenti pensionistici saranno ancora regolati dal computo retributivo e che solo nel 2050 si avrà una significativa inversione delle proporzioni (Tabella 2).

Tabella 2: Composizione percentuale delle pensioni in essere a fine anno — scenario baseline EPC-WGA

Anno	Sistema di computo dei trattamenti			Totale
	Retributivo	Misto	Contributivo	
2002	98,4	1,6	0,0	100,0
2005	96,6	3,4	0,0	100,0
2010	92,0	7,7	0,3	100,0
2020	71,1	27,2	1,7	100,0
2030	40,0	51,9	8,1	100,0
2040	17,9	54,4	27,7	100,0
2050	4,9	41,4	53,7	100,0

Fonte: Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni (Italia 2002).

A fronte di queste stime — che come ogni simulazione hanno un valore solo indicativo — tre sono gli indirizzi strategici da perseguire:

- incrementare il tasso di occupazione;
- posticipare l’età di pensionamento;
- sviluppare il sistema pensionistico integrativo (a capitalizzazione) così come è previsto dalla Legge per la riforma del sistema previdenziale entrata in vigore nel 1995.⁹

⁹ Più precisamente l’art. 1 di tale legge impegna il Governo a emanare uno o più decreti legislativi contenenti norme intese a: liberalizzare l’età pensionabile; eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi di lavoro; sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari.

Resta in ogni caso il fatto che una parte non piccola dei trattamenti previdenziali ed assistenziali oggi in vigore risulta inadeguata sia dal punto di vista della prevenzione della povertà degli anziani, sia dal punto di vista degli squilibri entro la popolazione anziana. I trattamenti pensionistici variano notevolmente in base al fondo di afferenza sia per quanto riguarda la numerosità (prevalgono i lavoratori dipendenti e i commercianti) sia dal punto di vista degli importi medi mensili (lordi), pari nel complesso a 620,33 euro (ovvero 8.064,29).¹⁰ In questo contesto l' art. 38 della legge finanziaria per il 2002 (legge 8 dicembre 2001 n. 446) ha previsto, a decorrere del 1° gennaio 2002, di garantire un reddito mensile pari a 516,46 euro (rivalutabili in base all'inflazione programmata) a favore di soggetti disagiati in presenza di particolari requisiti di età e di reddito.¹¹ L'aumento poteva essere erogato sia ai titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria o dei fondi sostitutivi, sia ai titolari di pensioni sociali o dell'assegno sociale, nonché ai titolari di prestazioni di invalidità civile, ai ciechi e ai sordomuti.

Le operazioni effettuate nel 2002 e le informazioni sulle ulteriori possibili fasce di pensionati destinatari dell'aumento avevano portato a stimare una platea complessiva di 1.800.000 beneficiari. A seguito delle verifiche reddituali previste dalla legge, i beneficiari effettivi hanno però raggiunto un numero inferiore già nel primo anno di riferimento (1.600.000 unità nel 2002) e sono poi calati a 1.500.000 unità nel 2003 e a circa 1.400.000 unità nel 2004 (1° gennaio: dati provvisori). Questo gruppo rappresenta l'8,6% del totale dei pensionati (vedi Tabella 10) e assorbe il 7,59% dell'importo complessivo annuo della spesa pensionistica italiana.¹² La diminuzione della platea potenziale è riconducibile al fatto che il numero dei nuovi beneficiari è stato inferiore alle uscite per decesso o per superamento dei limiti reddituali accertato dalle verifiche successive.

A beneficiare delle maggiorazioni sociali sono state in misura preponderante le donne (73,3%) che risultano più numerose sia rispetto al totale dei pensionati (59% su 41%), sia tra coloro che hanno 70 anni o più (64,8% su 35,2%). In questo caso esse rappresentano quasi i $\frac{3}{4}$ del totale, a conferma della loro condizione particolarmente svantaggiata e della loro elevata necessità di trattamenti proequativi.

Per valutare la condizione economica dei pensionati assumerò come termine di confronto la soglia di povertà relativa di un individuo che vive solo, calcolata dall'Istat sulla base della spesa pro-capite mensile per consumi, che nel 2003 era pari a 494 euro ed è diventata nel 2004 pari a 552 euro.¹³

¹⁰ A titolo di confronto, si tenga presente che l'ultima indagine della Banca d'Italia su "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2002" (cfr. *Supplemento al Bollettino Statistico*, anno XIV, n. 12, marzo 2002) attribuisce ai pensionati un reddito medio annuo pro-capite netto di 11.081 euro (dunque superiore ai 10.363 euro di reddito medio annuo pro-capite dell'intero campione e inferiore solo al reddito pro-capite dei lavoratori autonomi), corrispondenti a 923,41 euro mensili (per 12 mesi) o a 852,38 euro mensili (per 13 mesi). Il reddito familiare annuo netto dei pensionati è invece di 21.911 euro, corrispondente al 78,6% del reddito familiare annuo netto delle famiglie italiane (27.868 euro). Gli importi per classi indicano che nel 2003 erano in essere ben 7.297.085 pensioni di importo mensile inferiore ai 500 euro (pari ad un valore medio di 333,19 euro) a fronte di solo 2.284.665 pensioni di importo mensile superiore a 1000 euro (pari a un valore medio di 1.482,06).

¹¹ L'articolo 38 della Finanziaria 2002 ha stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2002, un incremento dell'assegno pensionistico, che garantisca un reddito mensile di 516,46 euro (elevato a 525,89 euro per il 2003 e a 540 euro nel 2004), per 13 mensilità, a favore delle seguenti categorie: a) titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, mezzadri e coloni); b) titolari di pensione della gestione speciale per i lavoratori delle miniere, cave e torbiere; c) titolari di pensioni dei fondi esclusivi e sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria; d) titolari di pensione sociale; e) titolari di assegno sociale; f) titolari di prestazioni assistenziali (invalidi civili, sordomuti e ciechi). Attualmente, per poter ottenere tale incremento è necessario che il soggetto abbia compiuto almeno 70 anni (65 anni per i titolari di prestazioni assistenziali) e che abbia un reddito annuo: (i) inferiore a 6.836,57 euro, se non coniugato o se il coniuge non è possessore di altro reddito; (ii) inferiore a 11.503,44 euro, se il coniuge è possessore di altro reddito. Per determinare il reddito si fa riferimento non solo al reddito soggetto all'Irpef, ma anche a quelli esenti (es. rendita Inail) o a quelli con ritenuta alla fonte (es. interessi bancari e postali), mentre non si tiene conto del reddito della casa di abitazione.

¹² Al 1° gennaio 2004 il totale dei pensionati ammonta a 15.910.569 a cui corrisponde una spesa complessiva annua di 127.788 milioni di euro; la spesa complessiva per i pensionati con maggiorazione sociale risulta invece pari a 8.809 milioni di euro a cui vanno aggiunti 894 milioni di euro che rappresentano la spesa complessiva annua della maggiorazione.

¹³ I dati presentati nel prossimo paragrafo sono ripresi dal *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2004*, predisposto dalla Commissione nazionale di indagine sull'esclusione sociale (Roma, maggio 2005).

3. Le integrazioni al reddito dei pensionati poveri: il caso della maggiorazione sociale

3.1 I pensionati settantenni

Al fine di valutare l'estensione delle maggiorazioni sociali ai pensionati con 70 anni e più, merita osservare quanti sono i componenti di questo sottoinsieme e come si caratterizzano in base al genere e al trattamento economico sia in termini complessivi, sia in rapporto alla categoria previdenziale e ai fondi di afferenza. I pensionati con almeno 70 anni sono 9.065.391, pari al 57% dei 15.910.569 pensionati complessivi (Tabella 3). La loro ripartizione in base al fondo di afferenza registra valori superiori alla media generale tra gli ex lavoratori dipendenti (66,1% rispetto al 61,1%) e tra gli ex lavoratori autonomi dell'agricoltura (coltivatori diretti, ecc.: 13,6% rispetto al 12,3%) in corrispondenza al maggior peso di queste categorie di lavoratori nella struttura produttiva dei decenni più remoti.

Per ragioni demografiche, non sorprende che la platea dei potenziali beneficiari delle maggiorazioni sociali sia costituita principalmente da donne (5.879.126 rispetto a 3.186.265 uomini), pari ad un rapporto percentuale di 64,8% a 35,2% (Tabella 4).

Tabella 3: Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni per fondo di afferenza (valori assoluti)

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commerciati	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	2.539.332	401.874	210.946	305.025	52.696	3.509.873
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.615				17	180.632
Anzianità	396.189	69.158	63.364	23.554	34.927	587.192
Invaldità	1.029.242	434.443	118.693	98.893	6.481	1.687.752
Superstiti	2.028.654	324.505	159.611	145.826	63.780	2.722.376
Pensioni ed assegni sociali						499.024
Pensioni agli invalidi civili						59.174
TOTALE	5.993.417	1.229.980	552.614	573.298	157.884	9.065.391
Composizione % dei settantenni e oltre	66,1	13,6	6,1	6,3	1,7	100,0
Composizione % sul totale dei pensionati	61,1	12,3	8,1	7,1	2,0	100,0

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Tabella 4: Pensione con età uguale e superiore a 70 anni per genere in rapporto al totale dei pensionati di ogni età (valori assoluti e valori percentuali)

Categoria	Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni			Incidenza % dei settantenni e più sul totale dei pensionati		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	3.509.873	1.629.544	1.880.329	65,0	76,4	57,6
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.632	154.698	25.934	46,7	50,8	31,5
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità - di cui in età inferiore a quella di vecchiaia	587.192	513.313	73.879	20,2	21,2	15,2
Invaldità - di cui in età infer. a quella di vecchiaia	1.687.752	618.696	1.069.056	72,3	61,5	80,5
Superstiti	2.722.376	298.780	2.423.596	72,1	69,0	72,5
Pensioni ed assegni sociali	499.024	110.156	388.868	67,0	56,0	71,0
Pensioni agli invalidi civili	59.174	15.776	43.398	8,0	4,9	10,3
TOTALE	9.065.391	3.186.265	5.879.126	57,0	48,9	62,6
% maschi e femmine su totale pensionati con età uguale o superiore a 70 anni	100,0	35,2	64,8			

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Nel loro insieme le donne con almeno 70 anni usufruiscono di un reddito previdenziale o assistenziale medio pari a 447,8 euro, a fronte di un equivalente importo medio degli uomini di 687,67 euro e di un importo medio complessivo di 531,64 euro (Tabella 5). Assumendo questo valore come base di riferimento (resa uguale a 100), i corrispondenti valori indicizzati del gruppo femminile oscillano tra un massimo di 160 punti, per i trattamenti di anzianità (pari mediamente a 848,78 euro) e un minimo di 44 punti, per i trattamenti di invalidità civile (pari mediamente a 234,64 euro). Lo svantaggio delle donne rispetto al sottogruppo degli uomini è evidenziato dal fatto che i valori indicizzati oscillano per costoro tra un massimo di 201 punti (per i trattamenti di anzianità) e un minimo di 44 punti (per i trattamenti di invalidità civile) (Tabella 5).

Con la sola eccezione dell'esiguo numero di donne ultrasessantenni che usufruiscono di una pensione di anzianità (circa 74.000) la rimanente parte, formata da circa 5.800.000 unità, non raggiunge mai la soglia media dei fatidici 516 euro mensili (cioè 1 milione di vecchie lire) e potrebbe dunque, teoricamente, rientrare nella potenziale platea di beneficiari della maggiorazione sociale. Se a questo numero, di per sé già cospicuo, si aggiungono i circa 400mila uomini (esattamente 424.712) che percepiscono trattamenti medi inferiori ai 516 euro, i potenziali beneficiari salgono a circa 6.200.000 unità.

Tabella 5: Pensionati con età uguale e superiore a 70 anni: importi medi mensili lordi (valori assoluti e valori indicizzati)

Categoria	Importi medi mensili			N.I. degli importi medi mensili Base = 100		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	588,72	715,74	478,63	111	135	90
<i>di cui prepensionamenti</i>	1.113,43	1.155,06	865,10	209	217	163
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità	1.038,70	1.066,03	848,78	195	201	160
<i>di cui in età inferiore a quella di vecchiaia</i>						
Invalidità	466,73	559,86	412,83	88	105	78
<i>di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>						
Superstiti	430,68	300,53	446,73	81	57	84
Pensioni ed assegni sociali	339,19	342,55	338,24	64	64	64
Pensioni agli invalidi civili	233,83	231,58	234,64	44	44	44
TOTALE	531,64	687,67	447,08	100	129	84
	Base = 100					

Assumendo la soglia di 521,70 euro di spesa pro-capite mensile che indica lo stato di povertà relativa di un individuo che nell'anno 2003 viveva da solo,¹⁴ si scopre che circa 6.230.000 pensionati con 70 anni e più potrebbero teoricamente essere a rischio di povertà relativa. Di questo vasto gruppo fanno parte anche circa 857.000 anziani che percepiscono una rendita di importo inferiore alla soglia di povertà assoluta (393 euro di spesa media mensile nel 2003).¹⁵ In questo caso, comunque, le verifiche reddituali adottate per concedere la maggiorazione sociale agli aventi diritto ci consentono — come si vedrà nel paragrafo 2.3 — di operare una stima puntuale dei soggetti che erano in stato di indigenza (relativa o assoluta).

¹⁴ Ci riferiamo alle soglie di povertà dell'anno 2003, illustrate nella prima parte di questo Rapporto.

¹⁵ La stima della povertà assoluta nel 2003 — che, come indicato nella prima parte del Rapporto, non è stata resa nota dall'Istat — è stimata con il metodo seguito dall'Istat per il periodo 1997-2002.

3.2 I titolari di assegno di accompagnamento

In parte coincidenti e in parte distinti dall'insieme dei pensionati settantenni si inseriscono i beneficiari di assegni di accompagnamento in quanto colpiti da malattie gravemente invalidanti che rendono ancor più difficoltosa ed economicamente gravosa la vita quotidiana dei più anziani (Tabelle 6 e 7).

Tabella 6: Titolari di assegni di accompagnamento (valore assoluto e percentuale)

	Totale		con meno di 70 anni		con 70 anni e più	
	v.a	%	V.a	%	v.a	%
Maschi	464.190	36,3	238.992	52,2	225.198	27,5
Femmine	813.247	63,7	218.999	47,8	594.248	72,5
Totale	1.277.437	100,0	457.991	100,0	819.446	100,0
- di cui con pensione di invalidità civile associata	321.945	25,2	263.286	57,5	58.659	71,6
Composizione %	100,0	35,9	64,1			

Tabella 7: Importo medio mensile lordo degli assegni di accompagnamento (valori assoluti e valori indicizzati)

	Importo medio mensile			Importo medio mensile: N. I. (base = 100)		
	Totale	con meno di 70 anni di 70 anni	con 70 anni e più	Totale	con meno di 70 anni	con 70 anni e più
Maschi	410,92	393,69	429,20	99	95	103
Femmine	417,94	392,22	427,41	101	94	103
Totale	415,39	392,99	427,90	100	95	103
	<i>Base = 100</i>					
- di cui con pensione di invalidità civile associata	399,05	410,30	348,58	96	99	84

Sul totale di 1.277.437 beneficiari, i soggetti con 70 e più anni sono circa 820.000 (64,1%), costituiti per i $\frac{3}{4}$ da donne. Il reddito medio mensile di questo gruppo di uomini e donne è superiore alla media dell'universo (415,39 euro) ed è sostanzialmente identico (prossimo in entrambi i casi alla media di 427,90 euro); è superiore a quello degli under 70 nelle stesse condizioni (valore medio di 392,99 euro); resta però inferiore (soprattutto per gli uomini) al trattamento previdenziale ed assistenziale mediamente usufruito dal loro universo di riferimento (pari a 687,67 euro per gli uomini e a 447,08 euro per le donne) (Tabella 8).

3.3 I titolari della maggiorazione sociale

A beneficiare delle maggiorazioni sociali sono state in misura preponderante le donne (73,3%) che, come si è visto, risultano più numerose sia rispetto al totale dei pensionati (59% su 41%), sia tra coloro che hanno 70 anni o più (64,8% su 35,2%). In questo caso esse rappresentano quasi i $\frac{3}{4}$ del totale, a conferma della loro condizione particolarmente svantaggiata e della loro elevata necessità di trattamenti perequativi (Tabella 8). Ai sensi della legge istitutiva, non a tutti i beneficiari della maggiorazione sociale si applica il vincolo dei 70 anni compiuti; il loro numero rappresenta in effetti solo l'89,9% del totale e di conseguenza essi rappresentano una parte ancora più ridotta dei settantenni potenzialmente beneficiari

(Tabella 9). Rispetto alla categoria previdenziale, i beneficiari più numerosi provengono dal ramo vecchiaia (29,7%) e superstiti (29,4%), seguiti dai pensionati per invalidità (20,7%) e dai titolari di pensioni assistenziali (17,4%); assai scarsi sono invece coloro che usufruiscono di pensioni di anzianità (2%) (Tabella 10).

Tabella 8: Beneficiari della maggiorazione sociale per genere

Categoria	Valori assoluti			Incidenza % dei maschi e delle femmine sul totale	
	Totale	maschi	femmine	maschi	femmine
Vecchiaia	406.815	167.659	239.156	41,21	58,79
di cui prepensionamenti	596	252	344	42,28	57,72
Anzianità	27.830	23.130	4.700	83,11	16,89
Invalidità	283.246	113.916	169.330	40,22	59,78
Superstiti	402.554	5.983	396.571	1,49	98,51
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	1.120.445	310.688	809.757		
PENSIONI ASSISTENZIALI					
(pensioni e assegni sociali)	237.718	49.513	188.205	20,83	79,17
pensioni agli invalidi civili	10.398	4.448	5.950	42,78	57,22
TOTALE COMPLESSIVO	1.368.561	364.649	1.003.912	26,64	73,36
Composizione % sul totale dei pensionati	8,6	5,6	10,6		

Tabella 9: Beneficiari della maggiorazione sociale con meno di 70 anni con 70 anni e più (valori assoluti e percentuali)

	Pensioni previdenziali	Pensioni assistenziali	Pensioni di invalidità civile	Totale	%
Con meno di 70 anni	124.594	5.331	8.304	138.229	10,1
composizione % su totale pensionati con meno di 70 anni				2,0	
Con 70 anni o più	995.851	232.387	2.094	1.230.332	89,9
composizione % su totale pensionati con 70 anni e più				3,6	
Totale	1.120.445	237.718	10.398	1.368.561	100,0

Tabella 10: Beneficiari della maggiorazione sociale per categoria e fondo di appartenenza

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri, e coloni	Artigiani	Comercianti	Fondi Speciali	Totale
Vecchiaia	231.166	78.504	53.868	43.151	126	406.815
di cui prepensionamenti	596					596
Anzianità	1.626	20.836	3.795	1.566	7	27.830
Invalidità	148.284	82.760	35.199	16.983	20	283.246
Superstiti	334.578	6.915	41.349	18.685	1.027	402.554
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	715.654	189.015	134.211	80.385	1.180	1.120.445
PENSIONI ASSISTENZIALI						
(pensioni e assegni sociali)						237.718
pensioni agli invalidi civili						10.398
TOTALE	715.654	189.015	134.211	80.385	1.180	1.368.561
composizione %	52,3	13,8	9,8	5,87	0,09	100,00
Composizione % dei settantenni e oltre	66,1	13,6	6,1	6,3	1,7	100,00
Composizione % sul totale dei pensionati	61,1	12,3	8,1	7,1	2,0	100,00

La disaggregazione dei beneficiari rispetto ai fondi pensionistici indica inoltre che la categoria relativamente più rappresentata è quella degli artigiani e dei coltivatori diretti, che in questo caso hanno un peso superiore (pari rispettivamente al 9,8% e al 13,8%) a quello che hanno sul totale dei pensionati (8,1% e 12,3%) e dei settantenni ed oltre (6,1% e 13,6%) (Tabella 11). L'aumento del trattamento previdenziale ottenuto sia dalle donne che dagli uomini è stato abbastanza contenuto in termini assoluti (in media 50,26 euro), anche se il vantaggio in termini relativi non è di poco conto (Tabella 12); considerando infatti che prima dell'integrazione il trattamento pensionistico medio dei beneficiari era di 496,24 euro, l'incremento monetario è risultato mediamente del 10,1%.

Tabella 11: Importi medi mensili della maggiorazione sociale

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri, e coloni	Artigiani	Comemrcianti	Fondi Speciali	Totale	Maschi	Femmine
Vecchiaia	31,12	30,41	33,86	32,53	29,00	31,50	31,84	31,25
di cui prepensionamenti	29,51					29,51	28,79	30,03
Anzianità	28,16	32,83	31,71	32,38	37,09	32,38	32,61	31,23
Invalidità	29,86	28,92	31,19	30,23	33,70	29,78	29,82	29,75
Superstiti	30,49	31,86	34,14	33,88	29,66	31,04	31,74	31,03
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	30,56	29,74	33,23	32,35	29,66	30,88	31,04	30,83
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)						133,22	141,09	131,14
INVALIDI CIVILI						237,39	252,51	226,09
TOTALE	30,56	30,08	33,18	32,36	29,71	50,26	48,78	50,79

Il miglioramento è risultato però più contenuto per chi usufruiva di pensioni previdenziali (in media 30,88 euro, pari al 6,1% del corrispondente importo medio mensile di 503,95 euro); è stato invece decisamente più ampio per coloro che usufruivano di pensioni assistenziali (pensioni ed assegni sociali) e pensioni di invalidità civile, a causa del loro minor trattamento iniziale (pari mediamente a 461,59-488,12 euro) (Tabella 12), cui corrisponde un beneficio medio (pari a 133,22-237,39 euro) che in questo caso è più elevato per gli uomini (141,09-252,51 euro) che per le donne (131,14-226,09 euro).

Tabella 12: Importi medi mensili della pensione

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri, e coloni	Artigiani	Comemrcianti	Fondi Speciali	Totale	Maschi	Femmine
Vecchiaia	500,29	484,81	511,59	502,69	532,02	499,06	484,30	509,41
di cui prepensionamenti	528,15					528,15	524,31	530,96
Anzianità	488,63	481,43	508,03	498,33	498,94	486,43	486,53	485,92
Invalidità	507,87	490,10	511,04	499,77	522,96	502,59	493,60	508,63
Superstiti	507,94	504,18	524,43	522,72	512,40	510,27	508,33	510,30
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	505,41	487,46	515,30	506,64	514,59	503,95	488,76	509,77
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)						461,59	490,36	454,03
pensioni agli invalidi civili						488,12	496,99	481,50
TOTALE	505,41	487,46	515,30	506,64	514,59	496,24	488,72	498,97

Come già è stato notato, la maggiorazione sociale è andata a vantaggio di titolari sia di pensioni propriamente previdenziali — legate cioè al versamento di contributi per un certo numero di anni —, sia di pensioni assistenziali, il cui ammontare è definito per legge, indipendentemente da ogni forma di contribuzione, per sopperire a condizioni di estremo disagio economico. Quest'ultimo tipo di pensione è stato più volte al centro di polemiche per l'uso distorto che talora se ne è fatto, seguendo criteri di tipo particolaristico piuttosto che rigorose prove dei mezzi. Il modesto contributo erogato — mediamente inferiore all'importo mensile delle altre tipologie, tanto che ha richiesto un'integrazione di gran lunga superiore alla media generale — ha in pratica contribuito a una duplice distorsione:

- a) lo spreco di denaro pubblico, distribuito a pioggia in modo da accontentare il maggior numero di soggetti;
- b) l'assegnazione ai singoli beneficiari di somme sostanzialmente modeste, di per sé insufficienti a far fronte a condizioni di reale indigenza.

Sotto questo profilo, la decisione di erogare la maggiorazione sociale ha permesso di compiere verifiche supplementari sulle risorse dei singoli e del loro nucleo familiare nonché sul loro effettivo stato di bisogno.

Con queste premesse, merita osservare, a livello regionale, il rapporto tra pensioni previdenziali e pensioni assistenziali nell'ambito dei beneficiari della maggiorazione sociale (Tabella 14).

In prima battuta si nota che in alcune regioni il peso dei titolari della maggiorazione sociale che usufruivano di pensione assistenziale supera i valori medi complessivi (17,4%). Alla testa di questa particolare classifica vi è la regione Lazio (24,2%) seguita da Sicilia (22%), Campania (21,8%), Puglia (19,9%), Liguria (19,3%), Lombardia (18%). Sembrerebbe, in pratica, che in queste regioni i controlli sui redditi assistenziali abbiano fatto emergere una particolare concentrazione di indigenti nei confronti dei quali è stato finalmente predisposto qualche provvedimento.

Nelle Regioni dove invece i valori percentuali delle pensioni assistenziali sono inferiori alla media, si direbbe che i controlli aggiuntivi hanno fatto emergere situazioni meno disagiate di quanto si poteva supporre e abbiano quindi funzionato in modo virtuoso, sia sul piano del numero degli aventi diritto, che degli effetti redistributivi.

Tabella 13: La maggiorazione sociale per tipo di pensione e per Regione

Regioni	Pensioni previdenziali			Totale pensioni previdenziali	Pensioni assistenziali	Invalidi civili	Totale %	v.a.
	Vecchiaia	Invalità	Superstiti					
Piemonte	41,5	19,0	24,4	85,0	14,4	0,6	100,0	80.705
Valle d'Aosta	34,7	31,3	22,1	88,1	11,9	0,0	100,0	1.635
Lombardia	41,0	9,0	31,1	81,1	18,0	0,9	100,0	144.337
Liguria	36,8	17,3	25,8	79,9	19,3	0,8	100,0	38.452
Trentino	50,0	15,9	24,8	90,7	9,3	0,0	100,0	17.523
Veneto	41,5	11,2	33,6	86,3	13,1	0,7	100,0	106.445
Friuli-Venezia Giulia	32,3	14,2	42,8	89,3	10,0	0,6	100,0	33.127
Emilia-Romagna	41,2	17,8	21,0	86,2	13,0	0,8	100,0	69.586
Toscana	31,0	18,6	33,4	83,0	16,3	0,6	100,0	77.258
Umbria	30,3	28,9	27,4	86,5	12,7	0,7	100,0	19.990
Marche	31,9	33,1	24,8	89,8	9,6	0,5	100,0	40.956
Lazio	27,2	20,0	27,8	75,1	24,2	0,7	100,0	125.006
Abruzzo	31,2	29,2	24,9	85,3	14,0	0,7	100,0	44.301
Molise	36,0	36,7	18,5	91,2	8,3	0,6	100,0	13.012
Campania	26,1	24,3	26,8	77,2	21,8	1,0	100,0	161.545
Puglia	27,6	19,6	32,0	79,2	19,9	0,9	100,0	87.737
Basilicata	30,7	34,8	24,3	89,9	9,5	0,6	100,0	20.413
Calabria	28,4	28,2	27,3	83,9	15,4	0,7	100,0	70.882
Sicilia	21,1	21,9	34,2	77,2	22,0	0,8	100,0	170.089
Sardegna	23,0	35,9	27,5	86,4	12,7	0,9	100,0	46.462
ITALIA	31,7	20,7	29,4	81,8	17,4	0,8	100,0	1.368.561

Anche la distribuzione delle maggiorazioni sociali legate alle pensioni previdenziali offre indicazioni altrettanto interessanti. La rendita pensionistica bassa è riconducibile in questo caso principalmente alle basse retribuzioni di partenza dei titolari e, a maggior ragione, dei superstiti.¹⁶ Si direbbe, in altri termini, che le regioni con più pensionati previdenziali che hanno ottenuto la maggiorazione sociale sono quelle caratterizzate dai salari medi più bassi (nel caso di pensioni di vecchiaia),¹⁷ dal limitato numero di invalidi (nel caso delle pensioni di invalidità lavorativa), dall'elevato tasso di femminilizzazione degli anziani (nel caso di pensionati superstiti).¹⁸

Se alle pensioni propriamente assistenziali aggiungiamo le pensioni di invalidità che hanno ottenuto la maggiorazione sociale, arriviamo a una stima più realistica delle pensioni di carattere non previdenziale e a una nuova classifica sintetica del tasso di assistenzialismo presente in ogni regione, che vede nel gruppo di testa tutte le regioni del Mezzogiorno (a partire dalla Sardegna e dalla Campania rispettivamente con il 48,6% e il 46,6%) e del Centro (esclusa la Toscana), cui si aggiunge ancora una volta la Valle d'Aosta (43,2%) (Tabella 14).

*Tabella 14: Maggiorazione sociale e pensioni non previdenziali
(somma pensioni assistenziali e pensioni previdenziali di invalidità)*

Regioni	Pensioni previdenziali di invalidità	Pensioni propriamente assistenziali	Totale pensioni non previdenziali
Piemonte	19,0	14,4	33,4
Valle d'Aosta	31,3	11,9	43,2
Lombardia	9,0	18,0	27,0
Liguria	17,3	19,3	36,6
Trentino	15,9	9,3	25,2
Veneto	11,2	13,1	24,3
Friuli-Venezia Giulia	14,2	10,0	24,3
Emilia-Romagna	17,8	13,0	30,8
Toscana	18,6	16,3	34,9
Umbria	28,9	12,7	41,6
Marche	33,1	9,6	42,7
Lazio	20,0	24,2	44,2
Abruzzo	29,2	14,0	43,2
Molise	36,7	8,3	44,9
Campania	24,3	21,8	46,2
Puglia	19,6	19,9	39,5
Basilicata	34,8	9,5	44,3
Calabria	28,2	15,4	43,6
Sicilia	21,9	22,0	43,8
Sardegna	35,9	12,7	48,6
ITALIA	20,7	17,4	38,1

¹⁶ Tenuto conto che il metodo di calcolo della pensione dei settantenni e oltre è avvenuta con il metodo retributivo e non con l'attuale metodo pro-rata o contributivo puro, la durata del periodo contributivo non ha avuto in questo caso particolare rilievo sull'ammontare della pensione.

¹⁷ Dato che ci si riferisce a soggetti con 70 anni o più, non compaiono qui le pensioni di anzianità legate a chi non ha ancora compiuto 60 o 65 anni di età.

¹⁸ Gli accenni alle distorsioni dell'assistenzialismo ricevono ulteriori specificazioni dal peso talora anomalo delle pensioni di invalidità (lavorativa) sul totale delle pensioni previdenziali. Le regioni dove l'anomalia risulta più pronunciata e dove più pesante è il deficit di reddito risultano, in questo caso, nell'ordine: il Molise (36,7%), la Sardegna (35,9%), la Basilicata (34,8%), le Marche (33,1%), la Valle d'Aosta (31,3%), l'Abruzzo (29,2%) e l'Umbria (28,9%). Con la sola eccezione della Val d'Aosta, sono principalmente rappresentate le regioni del Mezzogiorno e del Centro. La situazione dei superstiti risulta invece più problematica nel Friuli Venezia Giulia (42,8% rispetto al valore medio del 29,4%), in Sicilia (34,2%), in Veneto (33,6%), in Toscana (33,4%), in Puglia (32%).

4. Sistema previdenziale e contrasto della povertà economica

Le informazioni sui pensionati esaminate nelle pagine precedenti documentano in modo eloquente l'elevata frammentazione del sistema previdenziale italiano, emerso attraverso una serie di provvedimenti di natura categoriale che, mentre hanno avuto l'effetto di amplificare la platea dei beneficiari, non sono però riusciti a introdurre elementi di maggiore equità nel rapporto costi-benefici sia a livello di adeguatezza dei trattamenti pensionistici individuali, sia di sostenibilità della spesa complessiva. A queste esigenze ha in effetti posto mano la riforma del sistema previdenziale varata con la legge n. 335/1995, ma i tempi necessariamente lunghi della transizione dal vecchio meccanismo retributivo a quello contributivo non hanno finora corretto le antiche distorsioni. Ai problemi connessi con le pensioni propriamente previdenziali — collegate cioè, in qualche misura, a forme di contribuzione — si aggiungono quelli delle pensioni propriamente assistenziali, idealmente collegate allo stato di bisogno di milioni di cittadini anziani e all'intento di fornire loro un reddito minimo di sussistenza (RMS).

In questo caso è però prevalsa la distribuzione a pioggia piuttosto che una logica selettiva basata su attendibili prove dei mezzi, con il duplice risultato di aiutare in misura insufficiente i più bisognosi e di disperdere una crescente quantità di risorse. Le notevoli disparità esistenti tra le diverse categorie di pensioni previdenziali (vecchiaia, anzianità, invalidità, superstiti) e assistenziali (pensioni ed assegni sociali) e, all'interno di queste, tra i diversi fondi di afferenza, emergono in modo evidente dall'analisi degli importi medi mensili lordi percepiti dai singoli, importi che, rapportati ad un numero indice di base (619,42 euro = 100), oscillano tra un valore massimo di 240 e un valore minimo di 36 punti (Tabella 15). La categoria professionale con la rendita complessivamente più bassa è quella dei coltivatori diretti (N.I. = 71), mentre quella con la rendita più elevata è formata dal composito mondo degli appartenenti ai fondi speciali (N.I. = 239).

Tabella 15: Importi medi mensili lordi delle pensioni per categoria e fondo di afferenza (Numeri Indice: media generale = 100)

Categoria	Fondo Lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commercianti	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	103	66	78	79	243	97
<i>di cui prepensionamenti</i>	196	0	0	0	281	199
<i>prep. in età <età di vecchiaia</i>	236	0	0	0	279	240
Anzianità	216	111	146	148	307	188
<i>Di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>	235	132	158	163	322	208
Invalidità	84	64	72	69	206	79
<i>Di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>	97	68	85	84	220	95
Superstiti	77	42	59	52	142	72
pensioni e assegni sociali						52
pensioni agli invalidi civili						36
Numeri Indice: media generale = 100	112	71	96	86	239	100

Una caratteristica paradossale del nostro sistema previdenziale — che deriva sia dalla storia contributiva delle generazioni più anziane sia di una serie di disposizioni normative — è che i trattamenti medi dei pensionati per vecchiaia (pari a 598,93 euro) sono sistematicamente più bassi di quelli praticati per le pensioni di anzianità (media generale di 1.165,90 euro). In pratica, fino a questo momento, è risultato più conveniente andare in pensione con i requisiti d'età previsti per la pensione di anzianità, piuttosto che con quelli più impegnativi previsti per la pensione di vecchiaia. Un esempio eloquente di questa situazione è fornito dal fatto che quanti godono di una pensione di vecchiaia per effetto di provvedimenti di prepensionamento (376.368 individui) hanno una rendita quasi doppia (1.216,29 euro, con N.I. = 196) rispetto

all'intero gruppo di riferimento (635,32 euro, con N.I. = 103); la rendita è inoltre ancora più elevata (1.461,97 euro, con N.I. = 236) per il sottogruppo di chi è stato prepensionato in età inferiore all'età di vecchiaia (92.454 individui).

Nell'ambito dei trattamenti propriamente previdenziali va segnalata la condizione assai precaria dei 3.683.551 superstiti (che da soli rappresentano più di $\frac{1}{5}$ di tutti i pensionati) che mediamente ricevono meno di 445 euro lordi al mese, cioè un cifra di per sé inferiore alla soglia di povertà relativa per le famiglie di una componente fissata dall'Istat a 521,70 euro di spesa pro-capite mensile nel 2003. A essere in situazioni più critiche sono sistematicamente le donne che nel loro insieme ricevono importi mensili medi di circa 469 euro a fronte degli 836 euro percepiti dagli uomini, mentre la media complessiva è attestata sui 620 euro. Entrambi questi trattamenti medi si riducono al crescere dell'età dei pensionati come dimostrano coloro che hanno un'età uguale o superiore a 70 anni. La rendita media complessiva di questo sottoinsieme di oltre 9 milioni di pensionati (pari al 57% dell'universo) è infatti di 532 euro, con oscillazioni che vanno dai 688 euro degli uomini ai 448 euro delle donne. Con la sola eccezione dell'esiguo numero di donne ultrasettantenni che usufruiscono di una pensione di anzianità (circa 74.000) la rimanente parte, formata da circa 5.800.000 unità, non raggiunge mai la soglia media dei fatidici 516 euro mensili (cioè 1 milione di lire) e potrebbe dunque, teoricamente, rientrare nella potenziale platea di beneficiari della maggiorazione sociale. Se a questo numero, di per sé già cospicuo, si aggiungono i circa 400mila uomini (esattamente 424.712) che percepiscono trattamenti medi inferiori ai 516 euro, i potenziali beneficiari salirebbero a circa 6.200.000 unità.

Se a titolo esemplificativo prendiamo come riferimento la soglia di povertà del 2003 di un individuo che vive da solo (pari a 521,70 euro di spesa pro-capite mensile) si osserva che 6.229.959 pensionati con 70 anni e più potrebbero teoricamente essere a rischio di povertà relativa. Di questo vasto gruppo fanno parte anche 856.978 anziani (uomini e donne) che percepiscono una rendita di importo inferiore alla soglia di povertà assoluta (393 euro di spesa media mensile nel 2003). In questo caso, però, le verifiche reddituali adottate per concedere la maggiorazione sociale agli aventi diritto consente di operare una stima puntuale dei settantenni in stato di indigenza (relativa o assoluta). È bene comunque notare che a una pensione bassa non corrisponde necessariamente una condizione di indigenza, sia perché la pensione non è in molti casi l'unica fonte di reddito, sia perché attraverso i dati individuali non è dato di sapere quale sia lo status economico del nucleo familiare a cui si appartiene. Una conferma di questa non meccanica coincidenza è fornita per l'appunto dalle verifiche adottate per riconoscere la maggiorazione sociale.

Il fenomeno degli over 45 e la sfida dell'attivazione sociale in Italia.

Considerazioni alla luce di una ricerca empirica

di Maria Luisa Mirabile*

1. Introduzione

Le strategie di attivazione del lavoro maturo perseguite in una prima fase dai Paesi europei soprattutto sul versante previdenziale (principalmente attraverso l'allungamento dell'età pensionabile e le limitazioni imposte ai massicci meccanismi di uscita anticipata del lavoro maturo nel corso degli anni Ottanta e Novanta) sono in una seconda fase consistite anche nell'avvio di politiche attive promosse dalla Strategia europea per l'occupazione (SEO).

Come è noto questa, così come le politiche sociali sia europee che nazionali, punta a sostenere l'evoluzione della protezione sociale da passiva in attiva, seguendo un'impostazione che presuppone un forte ed efficace sviluppo di servizi e capacità di governance territoriale, senza i quali le criticità, di diverso ordine, legate all'esclusione sociale e alla disoccupazione potrebbero nel tempo aumentare.

Pure lanciate dalla strategia comune europea, nelle diverse declinazioni nazionali di attivazione si ritrovano ispirazioni a modelli d'azione e logiche d'intervento sociale non sempre coincidenti.¹ La lettura delle esperienze in essere a livello dei singoli stati rende infatti riscontrabili declinazioni diverse delle nozioni stesse di occupabilità e di attivazione. Schematicamente, a seconda che l'attenzione sia rivolta principalmente all'offerta piuttosto che alla domanda di lavoro e/o al sistema d'incontro, l'occupabilità sarà tendenzialmente stigmatizzante il soggetto inoccupabile, piuttosto che rivolta a creare condizioni di crescita delle capacità individuali. La titolarità dei limiti viene diversamente declinata: nel caso in cui ravvede principalmente il senso di una responsabilità pubblica, allora è allo Stato ai vari livelli che compete l'onere di rendere i cittadini capaci ed attivi; se la responsabilità dell'occupabilità viene attribuita ai singoli individui, è su di essi che può ricadere lo stigma sociale dell'inadeguatezza o di comportamenti considerati "a-sociali".

Tutto ciò apre una serie di importanti interrogativi su quelli che potremmo definire gli effetti indesiderabili dell'impostazione attivante europea. Principalmente viene da chiedersi se, a fronte dei condizionamenti del ciclo economico internazionale e proprio in virtù dei condizionamenti che impone ai destinatari delle misure, sia da considerare positivamente in quanto funzionale alla salvaguardia del Modello sociale europeo; o se sia da considerare con estrema cautela in quanto segna un passaggio delicato nella fase di ridefinizione del sistema di diritti del lavoro in esso incorporati. Possiamo però certamente sostenere che una condizione perché l'attivazione sia "giusta", è che attraverso di essa si creino gli strumenti effettivi per un'adeguata ed efficace offerta di servizi di varia natura capaci, anche nelle dinamiche di incontro fra domanda e offerta di lavoro, di rispettare i profili e le esigenze personali.

* Responsabile dell'IRES (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali) per l'area ricerca "Welfare e diritti di cittadinanza". Responsabile della *Rivista delle Politiche Sociali. Italian Journal of Social Policy*. Docente presso l'Università di Roma "La Sapienza".

¹ Per un'approfondita trattazione del tema e un'ampia esposizione di casi nazionali, cfr. *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, 2005.

In relazione alla questione dei lavoratori over 45 è chiaro che la SEO, in quanto tale, rappresenta un'evoluzione necessaria e opportuna delle azioni di mera limitazione delle uscite anticipate dal lavoro. È importante però evidenziare anche che essa può però oggi determinare, per effetto di una inedita combinazione fra mutamenti demografici, criticità economiche dei settori produttivi maturi e, appunto, le più recenti scelte di ridefinizione del welfare da passivo in attivo, una mutazione ed un'exasperazione del rischio sociale per la generazione dei lavoratori over 45.

Ciò non vuol dire che l'allocatione dei problemi di gestione della manodopera matura sui versanti delle politiche aziendali e territoriali-lavoristiche non sia corretta e opportuna, quanto piuttosto che questa scelta implica una capacità di governo attivo della manodopera over 45 eccedente; un'attitudine che viceversa non sembra sempre disponibile in tutti i Paesi a livello locale.

In questo senso è possibile che — nonostante qualche segnale di recupero verificatosi nell'ultimo quinquennio in termini di accrescimento dei tassi di partecipazione al lavoro delle classi più adulte — in conseguenza di un inasprimento dei fattori che lo hanno generato e la complessificazione derivante dalle possibili retroazioni sul mercato del lavoro delle azioni restrittive varate sul versante previdenziale, assisteremo nel prossimo periodo a una trasformazione del fenomeno degli over 45 da fenomeno dell'inattività precoce a fenomeno di disoccupazione o sottoccupazione di lunga durata.

Per questa ragione sembra il caso di verificare empiricamente la reale capacità dei diversi Paesi, e nel nostro caso innanzitutto dell'Italia, a gestire operativamente quella che potremmo definire la seconda tappa della strategia di prolungamento della vita lavorativa. Questa difficoltà sembra manifestarsi nel rendere pienamente operative ed efficaci le azioni territoriali di gestione attiva del mercato del lavoro e dell'inserimento sociale in quanto reti di recupero, di reinserimento e di sostegno delle persone allontanate dai processi produttivi e — appunto — bisognose di processi di riqualificazione ex post rispetto ai processi di fragilizzazione e dell'essere "troppo vecchi per il lavoro e troppo giovani per la pensione".

Alla luce di queste premesse richiamate qui in maniera più che sintetica, l'articolo si basa su alcuni risultati di una recente ricerca volta ad analizzare — a seguire rispetto a una disamina dei profili dell'occupazione e della disoccupazione del lavoro maturo, over 45 — le diverse tipologie di intervento "attivante" messe in atto sia dai servizi pubblici per l'impiego sia dai servizi sociali comunali. Una loro azione efficace si rende infatti oggi quanto mai necessaria per le ragioni sopra esposte, e — riassumendo — per rispondere alle esigenze di questa nuova componente della domanda sociale, la cui crescita può essere oggi determinata dal possibile gap fra l'azione di riduzione delle protezioni sociali standard nei confronti delle uscite anticipate dal lavoro e i ritardi nello sviluppo di azioni capaci di riqualificare la manodopera adulta, sia che essa si rappresenti come manodopera disoccupata, sia che si rappresenti come portatrice di una domanda sociale più ampia e generica.

In concreto lo studio, di cui esporrò sommariamente di seguito alcuni risultati, è consistito in una verifica dei tipi di sviluppo realizzati dalle politiche di attivazione in alcune realtà italiane nei confronti degli over 45, intesi come nuova domanda sociale dei servizi per l'impiego e di quelli sociali. L'attenzione si è quindi anche concentrata sulla capacità di coordinamento intersettoriale delle politiche in quanto strategia efficace per tentare risposte alla domanda vieppiù mutevole di aiuto che un medesimo individuo può esprimere durante il corso della propria vita, avviando un'integrazione

sistemica fra le agenzie preposte alle diverse aree di bisogno.² La logica categoriale degli interventi per aree di utenza — rispettivamente di inserimento lavorativo e di sostegno sociale — lascerebbe così, almeno in parte, il posto ad azioni integrate fra i due versanti, capaci ciascuno di massimizzare la propria efficacia rispetto alle esigenze eterogenee dell'utenza dei servizi pubblici.

2. Gli over 45 come fenomeno sociale in via di mutazione

La prima questione alla base del fenomeno sociale degli over 45 è naturalmente il tipo di evoluzione in essere della struttura demografica, in cui allungamento della vita media e denatalità stanno determinando un potente invecchiamento della popolazione. Senza entrare nel dettaglio delle statistiche demografiche, questo processo di invecchiamento della popolazione è l'effetto combinato di due fenomeni: il prolungamento della longevità (diminuisce il tasso di mortalità e aumenta la speranza di vita) e parallelamente una forte diminuzione della natalità. All'interno del panorama europeo, benché non si registrino evoluzioni divergenti, l'Italia è uno dei Paesi in cui questo processo si presenta con caratteristiche più evidenti. Se si osserva l'evoluzione della struttura demografica negli ultimi 40 anni, si scopre che in Europa l'incidenza dei giovani che non hanno compiuto ancora 20 anni diminuisce di circa 9 punti percentuali, passando dal 31,7% del 1960 al 22,9% del 2000, mentre in Italia nella stessa classe di età la discesa è di 12 punti percentuali, passando dal 32,4% al 19,8%. Contestualmente si registra un'evoluzione opposta per quanto riguarda la popolazione che ha compiuto almeno 60 anni. In Europa, la coorte degli over 60 cresce nel periodo considerato dal 15,5% al 21,7%, mentre in Italia si registrano variazioni più accentuate con una crescita dal 13,4% al 23,9%. Secondo diverse previsioni, tale processo di invecchiamento, benché potrebbe attenuarsi per effetto dei flussi immigratori, continuerà a persistere nei prossimi anni. A questo proposito con la fonte Istat Geodemo è possibile studiare l'evoluzione della popolazione per classe di età fino al 2051. Come evidenziato dalla figura seguente nel periodo 2001-2015, i dati di previsione Istat descrivono una popolazione in cui si conferma uno spostamento sulle classi di età più avanzate. Nel dettaglio, i lavoratori più anziani, ossia quelli che hanno maturati i diritti pensionistici, aumenteranno del 27% per un totale di quasi 3 milioni di persone. Nella stessa direzione va la categoria dei lavoratori maturi (45-65 anni) che, secondo le previsioni, cresceranno del 16,5% (pari a 2,5 milioni di persone). Diversa è la dinamica all'interno della coorte di chi ha meno di 45 anni. In questo raggruppamento, il dato Istat evidenzia una forte riduzione della popolazione adulta con età compresa tra 20 e 44 anni (-14,3% per un volume di quasi 3 milioni di individui) e una leggera crescita per la classe di chi ha meno di 20 anni (+1,5% pari a 181 persone).

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, il fenomeno demografico descritto, inserito in un contesto di irrigidimento dei meccanismi di accesso alla pensione, avrà come principale effetto

² La ricerca è stata realizzata dall'Ires per il Sindacato pensionati Spi-Cgil e vi hanno preso parte: Maria Luisa Mirabile (direzione scientifica), Francesca Carrera, Elio Montanari, Clemente Tartaglione, Anna Teselli (ricercatori).

Il lavoro d'indagine ha seguito un percorso per approfondimenti successivi, e sostanzialmente: a) un'analisi desk in cui, partendo da un quadro generale sul tema degli over 45, della loro posizione sul mercato del lavoro e del rischio di emarginazione sociale, ricostruisce lo stato della programmazione istituzionale in un percorso di focalizzazione dall'Europa fino all'esperienza regionale e provinciale. I territori oggetto dello studio sono state sei province in tre Regioni:

a) Veneto, Toscana e Puglia. In ciascuna regione, quindi, è stata realizzata un'analisi delle condizioni socio-economiche del gruppo degli over 45 e dei contenuti della programmazione degli interventi rivolti a questo target;

b) un'indagine di campo realizzata tramite analisi documentale e interviste a testimoni privilegiati. A partire da un incipit sulla dimensione percepita del problema over 45 da parte degli attori locali, scopo dell'indagine è stato di rilevare le misure attivate nei territori nei confronti di questa fascia di utenza, sia sul versante del reinserimento lavorativo che sul versante socio-assistenziale, cercando di cogliere eventuali dinamiche di coordinamento fra i due livelli di intervento.

A questo scopo sono state realizzate interviste con i referenti sia politici che amministrativi del settore socio-assistenziale e di quello lavorativo. In particolare sono stati considerati i Centri per l'Impiego che fanno riferimento al comune capoluogo di provincia in considerazione del rilievo che assumono in ambito locale. Successivamente si è indagata la percezione della domanda sociale da parte degli adulti in difficoltà cercando, anche in questo caso, di monitorare i servizi offerti dai comuni capoluogo di provincia.

quello di aumentare l'offerta di lavoro della popolazione adulta in età avanzata: secondo le previsioni Istat tra 10 anni l'aumento nella classe 45-65 sarà di 2,5 milioni di persone. Già ad oggi i segnali di sofferenza riscontrati per questa classe d'età sono evidenti. Secondo i dati dell'indagine sulle forze di lavoro di fonte Istat, nel 2003, all'interno della classe di età 45-64 erano 760 mila le persone senza un'occupazione che avrebbero voluto lavorare. Tra questi il gruppo di quelli che cercano attivamente un lavoro sono circa 300 mila. Con questi numeri, se si allarga l'area delle forze di lavoro mettendo insieme tutte le persone che in vario modo hanno manifestato l'interesse a un inserimento professionale, si ottiene un livello di disoccupazione tra gli over 45 intorno al 10%.³ La disoccupazione tra i lavoratori maturi è inoltre un fenomeno cresciuto significativamente nell'ultimo decennio. Dal 1993 ad oggi, le statistiche sulle Forze di lavoro indicano un incremento del 37% degli over 45 alla ricerca di un impiego.

Di qui, ricapitolando alcuni aspetti di sintesi emersi dallo studio e rinviando alla trattazione condotta nel già citato rapporto, i diversi dettagli analitici abbiamo una caratterizzazione della nuova domanda sociale che nel suo insieme, su scala nazionale, si caratterizza per i seguenti aspetti: la ripartizione di genere, dove si registra una prevalenza della componente femminile al nord e di quella maschile al sud e in seconda battuta al centro; i livelli di istruzione, in cui prevalgono persone con titoli di studio generalmente bassi; la durata del tempo trascorso dall'ultima occupazione, dove si evidenzia una diffusione dei disoccupati di lunga durata; il versante delle competenze professionali, che risultano spesso obsolete rispetto alle nuove richieste del mercato, caratteristica messa in evidenza anche dalle condizioni retributive che sono inferiori alla media nazionale, e che identificano l'over 45 come soggetto debole sul mercato del lavoro; la distribuzione territoriale, in cui si registra un'ovvia differenziazione del fenomeno con maggiori tassi di disoccupazione strutturale e per tutte le età nel mezzogiorno e una dinamica disoccupazionale immediata più spiccata nelle aree settentrionali.

Le specificità territoriali del fenomeno restituiscono inoltre interessanti differenziazioni e peculiarità del fenomeno, decisamente 'a macchia di leopardo' e con connotazioni di area.

In Veneto, infatti, si è evidenziato un andamento in crescita della componente occupazionale degli over 45, dovuta in particolare a fenomeni di ingresso/re-ingresso della componente femminile. A tale target viene rivolto, però, prevalentemente un tipo di offerta occupazionale non solo poco professionalizzante, ma anche di tipo precario. Tra gli over 45, infatti, è molto diffuso il fenomeno della ripetizione di contratti non standard. In Toscana, invece, sono emersi diversi tratti che compongono il profilo dell'over 45, la cui ricomposizione in un unico quadro di insieme risulta al momento poco percorribile. Tale differenziazione appare d'altra parte dovuta alla complessità del sistema produttivo e mercatolavoristico toscano, caratterizzato non tanto dall'uniformità quanto dalla compresenza di diversi mercati locali, ciascuno con proprie specificità che hanno impatto nel far prevalere l'uno o l'altro dei tratti seguenti sul profilo degli over 45:

- 1) lavoratori in età avanzata con occupazioni standard e appartenenti al settore manifatturiero colpito, come è noto, da diversi anni da crisi produttive ed occupazionali;
- 2) lavoratori con posizioni atipiche, soprattutto maschi e con profili da professionista;

³ Esattamente, nel decennio 1993-2003 si è registrato un incremento tra gli over 45 del 37%, passati da 343.000 individui a 469.000. Va naturalmente precisato che a questo risultato si arriva sommando ai non occupati delle forze di lavoro quella categoria che secondo la metodologia di rilevazione Istat è composta dagli individui non attivi nonostante abbiano dichiarato di cercare lavoro anche se non attivamente o che vorrebbero lavorare e sono immediatamente disponibili per un'occupazione. L'esercizio si rivela plausibile anche perché si fa riferimento a un gruppo di persone adulte su cui spesso la decisione di non cercare lavoro è la conseguenza di un effetto scoraggiamento maturato dopo un lungo periodo di insuccesso nella ricerca attiva di una occupazione. In ogni modo si tratta di una scelta che si inquadra in maniera coerente alle posizioni dell'OCSE che nel Rapporto *Employment Outlook 2003* sollecita ad assumere un obiettivo ben più ampio e ambizioso di quello di ridurre la disoccupazione esplicita, e cioè quello di combattere la "non-occupazione", vale a dire l'inattività non volontaria di alcuni gruppi sociali.

- 3) donne alla ricerca di percorsi di re-inserimento professionale. In Puglia, infine, si è evidenziato il rischio della crisi occupazionale del lavoratore maschio *breadwinner*: a fronte di un mercato del lavoro dove la partecipazione dei giovani e delle donne è costituita da tassi di occupazione e di attività bassi, gli over 45 maschi, da un punto di vista occupazionale, rappresentano il cardine principale intorno a cui ruota la sussistenza delle famiglie. Il loro indebolimento costituisce pertanto un rischio diffuso e allargato di scivolare, nei periodi di alternanza tra lavoro e non, in situazioni di povertà.

3. Attivazione e coordinamento: primi passi di riforma

In questo scenario ancora aperto, in particolare in Italia dove “attivazione” sembra ancora essere “una parola d’ordine” cui sono seguite soltanto prime sperimentazioni, la ricerca ha posto al suo centro la rilevazione della capacità di coordinamento presente tra le strutture e le politiche espresse dagli attori locali presenti negli ambiti delle politiche del lavoro e in quelle sociali. Il coordinamento rappresenta infatti, come già notato, un tentativo di risposta più efficace alla domanda variegata e mutevole di aiuto che un medesimo individuo può esprimere durante il corso della propria vita, avviando un’integrazione sistemica fra le agenzie preposte alle diverse aree di bisogno. La logica categoriale degli interventi — rispettivamente di inserimento lavorativo e di sostegno sociale — dovrebbe oggi lasciare, almeno in parte, il posto ad azioni integrate fra i due versanti, capaci ciascuno di massimizzare la propria efficacia rispetto alle esigenze eterogenee dell’utenza dei servizi pubblici.

Come già detto, gli anni recenti sono stati caratterizzati da processi di riforma nell’ambito tanto delle politiche sociali, quanto di quelle del mercato del lavoro, ispirati al principio dell’attivazione sia delle strutture che dei destinatari, le quali però stentano a produrre livelli adeguati di attivazione e che nel loro complesso hanno lasciato in secondo piano l’aspetto del coordinamento di sistema fra i due settori d’intervento, anche a causa di “fissioni” a livelli diversi delle istituzioni di governo locale. A un livello omogeneo di responsabilità regionale per ciò che riguarda la programmazione delle politiche e degli interventi nei due settori, corrispondono infatti nell’un caso il ruolo decisionale della provincia (mercato del lavoro) e, nell’altro, del comune (socio-assistenziale). Il livello sovra-comunale definito nella zona sociale per ciò che riguarda la programmazione coincide inoltre di norma soprattutto con il distretto sanitario.

Di questo dis-allineamento interno e tra i due ambiti risentono in modo differenziato le diverse fasce di domanda sociale e di popolazione a rischio di esclusione sociale, a seconda che rispondano in modo più o meno aderente ai requisiti di target previsti dall’attuale assetto di protezione sociale: tra queste fasce gli over 45 rappresentano un segmento ‘delicato’, anche alla luce delle tendenze economiche e demografiche in corso.

Seguendo la traccia indicata dalla UE, l’Italia ha cominciato a sviluppare una politica sugli over 45, a partire da riforme in campo previdenziale orientate al prolungamento della vita attiva come principale strumento per garantire la sostenibilità della spesa sociale. Con queste premesse, nell’ambito del Piano di azione nazionale per l’occupazione (NAP)⁴ e del Quadro comunitario di sostegno⁵ viene disegnato un policy mix che aggiunge agli interventi di tipo previdenziale misure di attivazione quali, ad esempio, la formazione, la riqualificazione,

⁴ Il Piano d’azione nazionale per l’occupazione (NAP) è il documento che ogni Paese membro dell’UE elabora annualmente per illustrare la propria programmazione delle politiche del lavoro e descrivere quanto realizzato nell’anno precedente. La predisposizione del NAP è prevista dalla Strategia europea per l’occupazione (SEO), avviata dal Consiglio europeo di Lussemburgo nel novembre 1997, e tiene conto degli Orientamenti per l’occupazione (Linee guida) che la Commissione europea elabora ogni anno.

⁵ Il quadro comunitario di sostegno è il documento attraverso cui uno stato membro (o una regione) determina le strategie e le priorità di azione dei Fondi strutturali europei.

strumenti di reinserimento professionale e così via.⁶

Approfondendo la tematica delle politiche attive, la legge di riforma del mercato del lavoro (legge n. 30/2003) ed il decreto attuativo n. 276 del 10 settembre 2003, utilizzando gli spazi precisati dal Regolamento CE n. 2204, inseriscono tra i lavoratori svantaggiati, ovvero tra quelli che maggiormente devono beneficiare del nuovo assetto normativo, la categorie di individui che hanno compiuto 50 anni e sono privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo. Con questa scelta si allarga ad alcune categorie di lavoratori anziani la possibilità di usufruire dei trattamenti differenziati che la legislazione prevede per facilitare l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate. A questo proposito, un elemento da segnalare riguarda l'estensione agli over 45 della copertura prevista per i lavoratori in carico alle agenzie di lavoro (art. 13 dl. n. 276 del 2003).⁷ Altri due strumenti diretti finalizzati a promuovere la permanenza o il reingresso nel mercato del lavoro degli over 45 sono oggi: il contratto di inserimento, che prevede tra le categorie di soggetti ammessi, i "lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro" e in genere quelli "che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni"; e il lavoro intermittente, il cui perimetro di attuazione comprende i "lavoratori con più di 45 anni di età che siano stati espulsi dal ciclo produttivo o siano iscritti alle liste di mobilità e di collocamento".⁸

A fronte di tale impegno normativo teso al prolungamento della vita attiva così come declinato anche in sede europea, bisogna evidenziare come nei fatti anche i più recenti processi di ristrutturazione aziendale tendano a non supportare queste scelte normative, ma anzi determinino un'ulteriore fragilizzazione dei lavoratori anziani attraverso espulsioni precoci dai settori produttivi.

Oltretutto, queste discordanze tra scelte pubbliche e pratiche aziendali si calano all'interno di un modello di protezione sociale datato: da diversi anni è in corso di discussione una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali ad oggi non ancora realizzata.

Ed è evidente che la mancata riforma degli ammortizzatori sociali, oltre ai già citati processi di ristrutturazione aziendali orientati alle espulsioni precoci, rappresentano elementi non agevolanti del percorso di recepimento e di implementazione delle politiche attive previste in sede normativa.

Alla luce di ciò, la ricerca ha tentato di evidenziare proprio lo stato di avanzamento della capacità di risposta a questa problematica a più livelli. L'attenzione si è rivolta in prima battuta a un approfondimento su come il tema degli over 45 viene trattato in sede di programmazione regionale, tanto delle politiche occupazionali quanto di quelle socio-assistenziali. Su questo versante, si è registrata una tendenza generalizzata a non sviluppare indicazioni programmatiche direttamente rivolte agli over 45 in difficoltà occupazionale, quanto a

⁶ Tale strategia si inserisce in una evoluzione istituzionale fondata sulla attribuzione alle Regioni e agli Enti locali di un ruolo fondamentale nella definizione e attuazione delle politiche per l'occupazione e per il lavoro. È questo infatti lo schema disegnato dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione, che assegna alle Regioni potestà legislative concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, professioni, previdenza complementare e integrativa, e una potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione, formazione professionale e ambito socio-assistenziale.

⁷ Come si legge nello stesso articolo, questa possibilità viene data solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi. Considerato che alle Regioni è stata conferita la competenza delle politiche attive del lavoro, in attesa dell'emanazione di apposita legge regionale con una circolare del ministero del lavoro è stata prevista la possibilità di avviare la sperimentazione del suddetto art. 13 del D.Lgs. n. 276 attraverso la stipula di apposite convenzioni tra le agenzie di somministrazione e Comuni, Province e Regioni.

⁸ Nell'ambito di queste iniziative, occorre segnalare il disegno di legge n.1957 sulle "Norme per favorire il reinserimento dei lavoratori espulsi precocemente dal mondo del lavoro" (Ddl Pizzinato). Il provvedimento prevede interventi specifici di formazione e politiche attive di reinserimento al lavoro. In questo ambito uno dei punti del Ddl è quello della creazione di uno sportello dedicato agli over 45 finalizzato a sviluppare servizi per rendere più efficace l'incrocio domanda-offerta di lavoro. Le altre misure riguardano: incentivazioni alle imprese che assumono lavoratori maturi disoccupati, incentivi all'autoimpiego; eliminazione dei limiti anagrafici per tutte le forme di concorso; precedenza nella riassunzione dei lavoratori in età avanzata dopo i processi di ristrutturazione delle procedure di licenziamento.

privilegiare rinvii indiretti al tema all'interno di problematiche più ampie. Pur consapevoli che si tratta di una fotografia limitata a zone specifiche del Paese, ciò che emerge in tre aree, anche molto diverse tra loro, è ancora una sostanziale divaricazione fra l'insieme delle problematiche che gli over 45 pongono alle politiche attive del lavoro e al sistema socio-assistenziale e il livello delle risposte che il sistema del welfare nel suo complesso sembra in grado di esprimere. Nonostante le trasformazioni in corso nel mercato del lavoro e l'evidenza di una crescente criticità per i lavoratori anziani espulsi dal ciclo produttivo, negli indirizzi politici e programmatici delle Regioni la voce "over 45" sembra non avere ancora piena cittadinanza.

A fronte di tale scenario regionale, l'indagine ha proceduto con approfondimenti sugli interventi messi in campo a livello provinciale dai Centri per l'impiego e a livello comunale dai servizi sociali. È emerso come, pur all'interno di una diffusa consapevolezza delle dimensioni e delle criticità in corso per il reimpiego degli over 45, prevalga una frammentazione delle risposte fornite che appaiono in alcuni casi sperimentazioni innovative, in altri casi progetti in fase di avvio e in altri ancora soluzioni parziali sull'onda dell'emergenza. Tale verifica empirica non può non tener conto dello stadio ancora di start up delle iniziative base su una logica di attivazione.

Sotto questo profilo è emersa la scarsità di iniziative dedicate, in cui tendono a ricorrere le forme del "tirocinio" e della "borsa lavoro", che nel loro insieme — pur nel chiaro rispecchiamento di territori con tradizioni e culture economiche e del sociale molto diversificate — non divergono radicalmente l'uno dall'altro, manifestando espressioni che sembrano ancora caratterizzate da occasionalità. Un limite constatato in concreto sul livello provinciale e comunale, che si può identificare nella scarsa attenzione al target specifico già rilevata nelle indicazioni programmatiche e di policy messe in campo dalle Regioni, e in cui — a fronte di disegni operativi delle misure quasi sovrapponibili fra i due campi d'azione approfonditi — si riconferma una separazione ben definita fra l'ambito del lavoro e quello socio-assistenziale, con prassi di coordinamento che, all'interno del piccolo spaccato indagato, abbiamo rilevato esistere assai raramente e in modo spontaneistico.

Gli interventi registrano poi una discontinuità d'impostazione riguardo all'interpretazione del target d'utenza: "adulti in difficoltà" (ambito socio-assistenziale) piuttosto che "disoccupati adulti" (ambito del lavoro). D'altra parte, anche sulla capacità di ripensare e ridefinire target di utenza comuni si giocano le possibilità di implementare effettive azioni di coordinamento, così come si evince pure dai pochi studi recenti sull'argomento.⁹ Da una parte, infatti, vengono evidenziati alcuni casi positivi in tal senso, proprio a partire dalla condivisione di un target ampio identificato nelle fasce a rischio di esclusione sociale. Dall'altra, però, non a caso, sono risultate alquanto limitate le esperienze di coordinamento rivolte specificatamente agli over 45 rispetto ad altre tipologie di beneficiari, come giovani, immigrati, donne e così via. Probabilmente, proprio rispetto a questo target occorre sviluppare percorsi consapevoli che procedano per analisi e differenziazione, piuttosto che affidarsi a forme di condivisione meccanica. Si rischia, altrimenti, che per quanto riguarda il fenomeno degli over 45, sia sul versante delle esigenze che su quello delle risposte, disoccupazione ed esclusione sociale, nelle loro varie forme, continuino a procedere su binari paralleli, al di là delle pure necessarie specificità di ispirazione e di azione.

Infine, sul versante delle tipologie di intervento si sottolinea come l'ambito socio-assistenziale sia sbilanciato sull'erogazione di prestazioni passive; viceversa il settore del lavoro appare più orientato a iniziative a tantum di tipo attivante. D'altra parte, però, la misura delle capacità territoriali di attivazione non sembra poter prescindere da un coordinamento tra questi due ambiti, se si assume come test di campo che, laddove sono emerse esperienze territoriali in tal senso (Toscana), l'attivazione degli over 45 si ripositiona

⁹ Cfr., tra gli altri, Appetecchia, I., Gasparini, C., Giacobbe, I. e Tantillo, F. 2005.

da un piano puramente intenzionale ad uno di soddisfazione dei loro bisogni reali.

Non a caso, però, sono risultate alquanto limitate le esperienze di coordinamento rivolte specificatamente agli over 45 rispetto ad altre tipologie di beneficiari, come giovani, immigrati e così via. Probabilmente, proprio rispetto a questo target occorre sviluppare percorsi consapevoli che procedano per analisi e differenziazione, piuttosto che affidarsi a forme di condivisione meccanica. Si rischia, altrimenti, che per quanto riguarda il fenomeno degli over 45, sia sul versante delle esigenze che su quello delle risposte, disoccupazione ed esclusione sociale, nelle loro varie forme, continuino a procedere su binari paralleli, al di là delle pure necessarie specificità di ispirazione e di azione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AAVV (2005): *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 1.

Appetecchia, I., Gasparini, C., Giacobbe, I., e Tantillo, F. (2005): “Servizi per l’impiego e welfare locale. Indagine comparata sulle forme di cooperazione fra Spi e comuni in Italia e in Europa”, *Isfol, Monografie del mercato del lavoro e le politiche per l’impiego*, n. 1.

Bagarini, A. e Stacchini, C. (2004): *Attività di indagine per i lavoratori over 45*, Fondazione Aldini Valeriani e Nuova Didactica.

Baronio, G., D’Emilione, M., Gasperini, C., Linfante, G. e Tantillo, F. (2004): “Gli utenti e i centri per l’impiego”, *Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego*, n. 7.

Commissione Europea (2002): *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo: La risposta dell’Europa all’invecchiamento della popolazione mondiale. Promuovere il progresso economico e sociale in un mondo che invecchia. Un contributo della Commissione europea alla seconda assemblea mondiale sull’invecchiamento*, COM(2002) 143, marzo.

Commissione Europea (2003): *Employment in Europe 2003*, settembre.

Commissione Europea (2004): *La situazione sociale nell’Unione europea*.

Contini, B. (2003): *Prospettive di lavoro per gli anziani: una sfida per il prossimo decennio*, LABORATORIO-Centre for Employment Studies, maggio.

de Vroom, B., Maltby, T., Mirabile, M.L. and Overbye, E. (eds) (2003):, *Age Arrangements, Age Culture and Social Citizenship: A Comparative Analysis in Europe*, Ashgate, Aldershot.

European Commission (2004): “Welfare and the Labour Market in the EU, European Network of Economic Policy Research Institutes”, *Occasional Paper*, no. 7, September.

Folini, G., Porcari, S. e Riccone, P. (2004): “I lavoratori adulti tra programmazione regionale e politiche locali. Un’analisi comparata”, *Isfol, Monografie sul mercato del lavoro e per le politiche per l’impiego*, n. 12.

Gilli, D. (2002): “Monitoraggio Spi 2002. Analisi in profondità dei Centri per l’impiego: per target, per funaioni e per strutture”, *Isfol, Monografie del mercato del lavoro e le politiche per l’impiego*, n. 7.

Gilli, D. e Parente, M. (2004): “Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l’impiego nelle regioni del mezzogiorno”, *Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l’impiego*, n. 1.

Gilli, D., Pierri, G. e Tantillo, F. (2001): *Servizi per l’impiego — Rapporto di monitoraggio 2000*, Isfol.

Guillemard, A.M. (2003): *L’age de l’emploi. Les sociétés a l’épreuve du vieillissement*, Armand Colin, Paris.

- IRES (2005): “Gli over 45 come nuova domanda sociale. Politiche di welfare e del lavoro: alla ricerca di un coordinamento territoriale”, Roma, dattiloscritto, maggio.
- ISFOL (2002): *Prolungamento della vita attiva e politiche del lavoro*, Franco Angeli, marzo.
- ISFOL (2003): *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2002*, Franco Angeli.
- ISTAT (1993): *Indagine sulle forze di lavoro*.
- ISTAT (2003): *Indagine sulle forze di lavoro*.
- Kazepov, Y. e Sabatinelli, S. (2003): “Attivazione e coordinamento. Il caso Italiano”, *L'Assistenza sociale*, n. 2.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001): *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003): *Piano d'azione nazionale per l'occupazione*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2003): *Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2004): *Piano d'azione nazionale per l'occupazione*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: “Legge Biagi” per il lavoro.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: *Quadro di riferimento per sviluppare le risorse umane, aumentare e migliorare l'occupazione, ai sensi degli artt. 1, 9, 13 del Regolamento CE n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*.
- Mirabile, M. L. e Carrera, F. (2003): *Lavoro e pensione. Diagnosi di un rapporto critico*, Ediesse.
- OECD (2004): *Ageing and Employment Policies — Italy*, OECD.
- Porcari, S. e Mirabile, M.L. (2004): “Invecchiamento e lavoro elementi per un profilo meridionale”, *Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, n. 6.
- Russo, A., Salomone, R. e Tiraboschi, M. (2004): *Invecchiamento della popolazione, lavoratori “anziani” e politiche del lavoro: riflessioni sul caso italiano*, Fondazione Biagi.
- Sestito, P. (2003): “Sistema di welfare e servizi pubblici per l'impiego”, *L'Assistenza sociale*, n. 1-2, gennaio-giugno.
- Tecnostruttura (2005): *La riforma dei servizi pubblici per l'impiego*, <http://www.tecnostruttura.it>.
- Tiraboschi, M. (a cura di) (2003): *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè.
- Tiraboschi, M. e Spattini, S. (2003): “I servizi per l'impiego in Europa: un quadro comparato”, in M. Tiraboschi (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè.
- Treu, T. (2001): *Politiche del lavoro*, il Mulino.

Fondi pensione: quale prospettiva per i giovani

di Federica Seganti*

1. Il processo di riforma del sistema pensionistico obbligatorio

Negli ultimi quindici anni il sistema pensionistico italiano è stato caratterizzato da importanti riforme che ne hanno profondamente modificato sia l'assetto strutturale sia gli strumenti concretamente adottati. Fino al 1992, il sistema previdenziale era essenzialmente di primo pilastro pubblico¹ con finanziamento a ripartizione e assenza di corrispondenza attuariale fra contributi versati e prestazioni erogate. Inoltre, sussistevano ampie diversità tra le categorie di soggetti assicurati quanto ai requisiti per il pensionamento, alle aliquote contributive, ai "tassi di rendimento" delle diverse gestioni pensionistiche che davano origine a non pochi elementi di iniquità all'interno del sistema.

Il crescente peso del sistema pensionistico sulla finanza pubblica (la spesa per pensioni sul PIL aveva raggiunto nel 1992 circa il 15% contro il 5% del 1960), insieme alle tendenze avverse che emergevano dagli scenari demografici per gli anni a venire e ai conseguenti rischi di insostenibilità finanziaria nel lungo periodo, resero non più rinviabile l'avvio di un processo di riforma per il contenimento della spesa pensionistica. Così, la legge n. 503/1992 intervenne sull'aumento dei requisiti anagrafici per il pensionamento, sull'allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni e sull'indicizzazione delle prestazioni alle sole variazioni dell'indice dei prezzi, lasciando peraltro inalterate le caratteristiche di fondo del sistema.

Con legge n. 335/1995 furono introdotte radicali modifiche nel sistema, fra le quali la più significativa fu il passaggio da un meccanismo di calcolo delle prestazioni basato sul metodo retributivo ad uno fondato sul metodo contributivo, ovvero l'introduzione di uno stretto legame fra ammontare dei contributi versati durante tutta la vita lavorativa e importo dei trattamenti pensionistici. Peraltro, il passaggio a questo nuovo metodo non fu immediato, ma venne prevista una fase di transizione così strutturata:

- a) per coloro che alla data del 31.12.1995 possedevano almeno 18 anni di contribuzione, il calcolo delle prestazioni restava invariato e basato sul metodo retributivo;
- b) per coloro che alla data del 31.12.1995 possedevano meno di 18 anni di contribuzione, il calcolo delle prestazioni seguiva il meccanismo del pro-rata, ossia applicazione del metodo retributivo per anni precedenti al 1996 e del metodo contributivo per gli anni successivi;
- c) per i nuovi assunti a partire dall'1.1.1996, il calcolo delle prestazioni si basava unicamente sul metodo contributivo.

Da ultimo, la legge n. 243/2004 ha previsto ulteriori interventi correttivi sulle tendenze di lungo termine della spesa pensionistica con effetti sia di breve periodo, mediante incentivi al rinvio del pensionamento, sia più strutturali, mediante l'introduzione di modifiche nei requisiti per accedere alle prestazioni. In particolare, durante il periodo 2004-2007

* Commissario COVIP

¹ Vi erano poi esperienze di previdenza complementare limitate a particolari settori e, specie, il settore bancario e quello assicurativo.

i lavoratori dipendenti del settore privato che maturano il diritto alla pensione di anzianità possono, in alternativa, continuare l'attività lavorativa percependo, sotto forma di salario addizionale, i contributi previdenziali obbligatori (sia quelli a carico del datore di lavoro, sia quelli a carico del lavoratore) in esenzione di imposta (c.d. *superbonus*). Inoltre, a partire dal 2008, anno di avvio della riforma per quanto riguarda gli effetti strutturali, sono tra l'altro previsti aumenti graduali dell'età di accesso alle prestazioni pensionistiche.

2. Effetti delle riforme pensionistiche e ruolo della previdenza complementare

Al di là degli scopi tendenti al ripristino di condizioni di equilibrio nei conti del sistema pensionistico obbligatorio e di omogeneizzazione dei trattamenti delle diverse categorie di soggetti assicurati, le riforme intraprese avevano come principale implicazione la riduzione delle prestazioni rispetto ai livelli precedentemente erogati, specie con riferimento alle giovani generazioni caratterizzate dall'integrale applicazione del metodo contributivo per il calcolo della futura pensione.

Al riguardo, le proiezioni contenute nell'ultimo *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni*² forniscono utili indicazioni in chiave prospettica sugli effetti delle riforme poste in essere nel 1992 e nel 1995 sui livelli del tasso di sostituzione (calcolato come rapporto fra la prima annualità di pensione e l'ultimo reddito annuo da lavoro) della previdenza obbligatoria.

Considerando un individuo che vada in pensione all'età di 60 anni con 35 anni di anzianità contributiva maturati con riferimento agli anni 2000, 2010, 2020, 2030, 2040 e 2050, una dinamica della retribuzione reale individuale del 2% annuo e un tasso di crescita del PIL pari all'1,5% reale e aggiornando i coefficienti di trasformazione in rendita, così come previsto dalla legge n. 335/1995, sulla base delle ipotesi di evoluzione della mortalità, il tasso di sostituzione della previdenza obbligatoria per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) subirà, dal 2000 al 2050, un abbassamento di circa 20 punti percentuali passando dal 67,3% al 48,1%; ancora più drastica è la riduzione prevista con riferimento ai lavoratori autonomi (Tabella 1). Tale riduzione è imputabile per due terzi alla graduale entrata a regime del metodo contributivo e per il rimanente terzo al prolungamento della vita attesa al momento del pensionamento con la conseguente modifica in senso peggiorativo dei coefficienti di trasformazione in rendita del montante accumulato, che in base alla normativa vengono rivisti su base decennale secondo logiche attuariali.

La riduzione delle prestazioni pensionistiche assicurate dal primo pilastro è alla base dell'introduzione di un secondo pilastro privato su base volontaria e a capitalizzazione individuale mediante il D.lgs. n. 124/1993. Al riguardo, l'art. 1 del decreto sancisce infatti il carattere di complementarità del secondo pilastro rispetto al sistema obbligatorio "al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale". Alla componente complementare del sistema risulta quindi assegnato un ruolo di concorso, insieme alla componente di base, alla formazione di un reddito adeguato in età anziana, permettendo così la sostanziale salvaguardia del tenore di vita raggiunto nelle età immediatamente precedenti il pensionamento.

Diventa allora importante determinare il tasso di sostituzione che ci si attende possa derivare dalla previdenza integrativa. Il Rapporto attribuisce infatti particolare attenzione al ruolo di compensazione svolto da quest'ultima, in un'ottica di diversificazione e di rafforzamento dell'intero sistema previdenziale.

² Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002): *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni*.

Nelle more dell'aggiornamento di tale Rapporto e con la prospettiva di partecipare ai lavori di redazione del nuovo documento la COVIP, nell'ultima Relazione annuale, ha condotto un esercizio di simulazione per calcolare il tasso di sostituzione della previdenza complementare, utilizzando le ipotesi concordate in sede europea per gli esercizi preparatori alla redazione dei Rapporti nazionali (Tabella 2).

È stato fatto riferimento, nel caso base, a una figura-tipo di lavoratore dipendente privato, con 60 anni di età e con 35 anni di contributi. Si è inoltre ipotizzata un'aliquota contributiva del 9%, pari alla stima della contribuzione media per i fondi pensione negoziali assumendo l'ipotesi della destinazione integrale del TFR. Il capitale accumulato viene rivalutato in base al tasso di rendimento reale pari al 3,5% annuo, se considerato al lordo degli oneri di gestione e fiscali, e a circa il 2,5% al netto di tali oneri. Il saggio reale di crescita salariale è stato posto pari all'1,8%; il profilo di carriera del lavoratore-tipo è stato ipotizzato piatto, ovvero caratterizzato dall'assenza di aumenti stipendiali dovuti a passaggi di carriera.

Le ipotesi demografiche per la conversione in rendita del montante accumulato fino al momento del pensionamento sono basate sulla tavola di mortalità RG 48, corretta attraverso il cosiddetto metodo dell'age-shifting per tenere in considerazione l'allungamento atteso della vita media.

Secondo i risultati di tale analisi il tasso di sostituzione si attesta, nel caso base, a circa il 17% dell'ultima retribuzione, un livello pertanto tale da compensare la gran parte della diminuzione prevista per il tasso di sostituzione assicurato dalla previdenza obbligatoria.

Il tasso di sostituzione è poi stato calcolato nei differenti anni per alcune varianti relative al periodo contributivo, all'età di pensionamento, al profilo di carriera, alle aliquote contributive e agli oneri di gestione previsti nella fase di accumulo.

Rispetto al caso base si nota che il tasso di sostituzione aumenta al crescere del periodo contributivo; anche la scelta di posticipare l'età del pensionamento influenza positivamente il tasso di sostituzione, pure se considerata a parità del numero di anni di contribuzione, in quanto, diminuendo il numero di anni di vita attesa residua, migliora il coefficiente di trasformazione in rendita.

Per quanto riguarda l'effetto derivante dai profili di carriera, nell'ipotesi di carriera con incrementi retributivi per avanzamenti di livello il tasso di sostituzione tende a risultare penalizzato. In particolare, nelle analisi sono stati considerati un profilo di crescita che prevede un incremento lineare della retribuzione nel corso degli anni a partire dal 100% del primo anno lavorativo (ipotizzato a 25 anni), fino ad arrivare al 200% nell'anno del pensionamento, e un profilo concavo, nel quale la crescita della retribuzione per passaggi di carriera avviene principalmente nel corso dei primi anni di vita lavorativa, per poi andarsi ad assestare su un livello, posto pari, nelle simulazioni effettuate, a circa il 140% della retribuzione iniziale.

Va tuttavia considerato che tali effetti, più pronunciati con riferimento al profilo lineare, sono in parte riconducibili alla stessa definizione del tasso di sostituzione utilizzata, la quale fa riferimento unicamente all'ultima retribuzione e alla prima rata di pensione, perdendo quindi da un lato la storia passata della dinamica retributiva e dall'altro l'evoluzione futura dell'ammontare della quota di pensione.

È quindi chiaro che in questa definizione risultano penalizzate dinamiche di carriera dove i maggiori incrementi retributivi avvengono negli ultimi anni della vita lavorativa. Pertanto, lo sviluppo di forme pensionistiche complementari assume un'importanza cruciale per il soddisfacimento dei futuri bisogni previdenziali delle generazioni più giovani, realizzando al tempo stesso un sistema misto nel quale la coesistenza di un pilastro

pubblico a ripartizione e a contribuzione definita con un pilastro privato a capitalizzazione individuale e a contribuzione definita persegue l'obiettivo del mantenimento di un adeguato tasso di sostituzione, diversificando nel contempo le diverse tipologie di rischio.

L'apporto della previdenza complementare alla formazione del tasso di sostituzione è peraltro strettamente legato all'entità delle risorse che a questa saranno indirizzate. Al riguardo, la Legge delega n. 243/2004 getta le basi per uno sviluppo sostenuto della previdenza complementare negli anni a venire alla luce delle maggiori risorse finanziarie che, tramite la devoluzione delle quote annuali di TFR anche con modalità tacite, confluiranno nel sistema. Vale comunque la pena di sottolineare che buona parte del tasso di sostituzione che sarà generato dalla destinazione del TFR alle forme pensionistiche complementari non sarà, in linea di principio, aggiuntiva rispetto a quella che comunque sarebbe prodotta dallo stesso qualora fosse mantenuto in azienda; la componente aggiuntiva, infatti, deriva per lo più dal più alto rendimento ipotizzato con il conferimento alle forme pensionistiche complementari e, quindi, è legata all'effettivo andamento del risultato prodotto dalla gestione degli investimenti.

3. La partecipazione delle generazioni più giovani ai fondi pensione: tendenze e prospettive

Nel contesto descritto, è agevole rilevare come le giovani generazioni dovrebbero risultare quelle potenzialmente più interessate a sottoscrivere piani previdenziali complementari per i già menzionati effetti della riforma del sistema pensionistico obbligatorio.

L'adesione alla previdenza complementare da parte dei giovani si configura infatti assolutamente necessaria nel sistema pensionistico riformato, se essi mirano a disporre nell'età anziana di livelli di reddito comparabili a quelli finora assicurati alle generazioni che li hanno preceduti.

Al riguardo, i dati sulle caratteristiche degli iscritti ai fondi pensione negoziali e a quelli aperti forniscono utili elementi per la valutazione del grado di partecipazione ai fondi da parte delle diverse fasce di età.

Con riferimento ai fondi negoziali, le adesioni risultano prevalentemente concentrate nelle classi di età comprese fra i 30 e i 54 anni (circa l'85% del totale), mentre la percentuale di iscritti con più di 55 anni è pari a circa il 7% (Tabella 3). Nel confronto con i dati degli iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS si evidenzia una modesta partecipazione delle fasce giovanili ai fondi pensione negoziali senza distinzione di genere: sia gli uomini sia le donne con meno di 30 anni risultano in percentuale poco presenti fra gli iscritti ai fondi negoziali (meno del 7%). Questi dati confermano una tendenza già emersa negli anni precedenti, ovvero la maggiore partecipazione ai fondi negoziali da parte degli iscritti nelle classi di età "centrali".

Anche per quanto riguarda i fondi aperti, confrontando le adesioni suddivise per fasce di età con gli iscritti alle gestioni pensionistiche dei lavoratori autonomi e dei professionisti, vengono sostanzialmente confermati i dati riscontrati nei fondi negoziali, con quasi l'80% delle adesioni concentrate fra i 30 e i 54 anni e una limitata partecipazione delle classi più giovani, pari a circa l'8% (Tabella 4).

Al riguardo, l'ormai consolidata esperienza multicomparto dei fondi aperti consente di effettuare anche un'analisi delle preferenze delle diverse classi di età quanto alla scelta della tipologia di comparto (Tabella 5). Alla fine del 2004 è proseguita la tendenza, già evidenziata nelle precedenti Relazioni annuali della COVIP, alla modifica delle preferenze

in favore dei comparti obbligazionari, anche per la minore fiducia nei mercati azionari che si è venuta a determinare a seguito dell'andamento negativo registrato nel periodo ottobre 2000/marzo 2003. Tale tendenza è ancor più evidente con riferimento agli aderenti con meno di 30 anni di età, i quali nella fase di crescita dei mercati si erano orientati maggiormente verso le linee di investimento azionarie: dal 53% di iscritti con meno di 30 anni ai comparti azionari riscontrato nel 2001, si è passati al 37% di fine 2004.

Pertanto, le tendenze attuali non mostrano una piena consapevolezza del problema previdenziale da parte delle classi più giovani, ovvero quelle maggiormente interessate in prospettiva da riduzioni anche significative della copertura pensionistica di primo pilastro. Ciò si traduce in livelli di adesione ai fondi pensione ancora non del tutto soddisfacenti.

Sul perché di un siffatto atteggiamento possono essere avanzate diverse ipotesi, quali la miopia circa la necessità di pianificare le esigenze future con largo anticipo, la solidarietà intergenerazionale e la conseguente rete di protezione finora assicurata dai nuclei familiari, la discontinuità nei percorsi occupazionali e i maggiori vincoli di liquidità che contraddistinguono le classi di età che iniziano a inserirsi sul mercato del lavoro.

Al riguardo, due elementi possono, fra gli altri, ritenersi utili al fine di favorire l'adesione alla previdenza complementare da parte delle generazioni più giovani, quali la promozione e la diffusione di una adeguata educazione previdenziale e la previsione di incentivi fiscali.

Così, l'adeguatezza dell'informazione riveste un ruolo fondamentale per la sensibilizzazione delle fasce più giovani della popolazione verso il problema previdenziale. In questo ambito si innesta la prevista attuazione, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la collaborazione della COVIP, di una campagna informativa sulla riforma della previdenza complementare e, in particolare, sulle modalità di devoluzione delle quote di TFR, intesa a promuovere adesioni consapevoli alle forme pensionistiche complementari.

Va da sé che non solo è importante promuovere la conoscenza delle forme pensionistiche complementari sotto il profilo dei vantaggi e degli svantaggi, ma assume altresì rilevanza la disponibilità di informazioni sui livelli che assumerà in futuro la copertura pensionistica assicurata dal primo pilastro. In tal modo, tutti gli individui, e in particolare i più giovani, potranno più consapevolmente assumere per tempo le più idonee iniziative di previdenza complementare atte colmare le differenze, non coperte dalla componente obbligatoria del sistema, che si verranno a creare rispetto alle proprie aspettative di reddito nell'età anziana.

Anche il tema delle forme di incentivazione fiscale da riconoscere alla previdenza complementare assume, come è naturale, un particolare rilievo ai fini dell'adesione da parte delle classi più giovani, ovvero quelle caratterizzate da più stringenti vincoli di liquidità nelle fasi di iniziale inserimento nel mercato del lavoro. A questo proposito, la normativa di attuazione della Legge delega, in corso di approvazione, prevede un regime tributario più favorevole per le contribuzioni versate dai nuovi iscritti lavoratori di prima occupazione; con riferimento ai primi cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, tali lavoratori possono portare in deduzione dal reddito complessivo, nei venti anni successivi al quinto anno di partecipazione a tali forme, la differenza fra l'importo di 25.822,75 euro, limite massimo deducibile in cinque anni, e i contributi effettivamente versati e comunque per un importo non superiore a 2.582,29 euro annui.

In termini più generali, la menzionata normativa interviene in particolare sul trattamento fiscale della fase di erogazione, disponendo condizioni più favorevoli per coloro che hanno un più ampio orizzonte temporale di permanenza nel sistema della previdenza complementare. È previsto, infatti, che sulle quote di prestazione maturate a decorrere dal

1° gennaio 2006, al netto della parte corrispondente ai redditi già assoggettati a imposta, sia applicata l'aliquota del 15%, ridotta dello 0,3% per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari, con un limite massimo di riduzione del 6%.

*Tabella 1: Tasso di sostituzione (rapporto pensione/ultima retribuzione)
(Dipendente privato, 60 anni di età, 35 anni di contribuzione; valori percentuali)*

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Previdenza obbligatoria	67,3	67,1	56,0	49,6	48,5	48,1

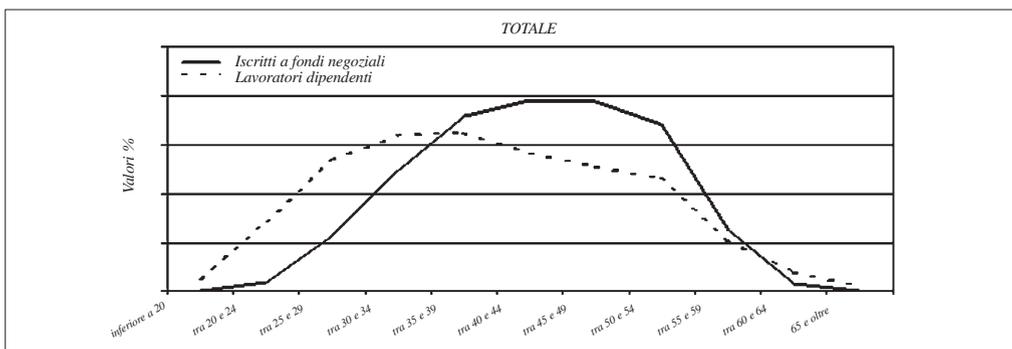
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2002): Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni. Per le ipotesi adottate, cfr. Appendice statistica del Rapporto, pagg. 31-40.

*Tabella 2: Tasso di sostituzione generato dalla previdenza complementare
(Figura base: 60 anni di età, 35 anni di contribuzione; profilo di carriera piatto;
aliquota contributiva: 9%; oneri di gestione della fase di accumulo: 0,5%)*

	2010	2020	2030	2040	2050
Scenario base	2,3	6,8	11,5	16,6	16,6
<i>Differenti periodi contributivi</i>					
30 anni di contributi	2,3	6,8	11,5	14,0	14,0
40 anni di contributi	2,3	6,8	11,5	16,6	19,3
<i>Differenti età di pensionamento</i>					
65 anni	2,6	7,8	13,0	18,8	18,8
70 anni	3,2	9,5	15,7	21,9	21,9
<i>Profili di carriera differenti</i>					
Crescita lineare (fino al doppio)	2,2	6,2	9,6	12,6	12,6
Profilo concavo	2,3	6,8	11,3	15,7	15,7
<i>Differenti aliquote contributive</i>					
6,91%	1,7	5,2	8,8	12,8	12,8

Ipotesi utilizzate: anno di inizio della contribuzione: 2006; tasso di rendimento reale lordo: 3,5%; tasso di inflazione: 2%; oneri di gestione nella fase di erogazione: 0,5%; caricamento sul premio: 1%.

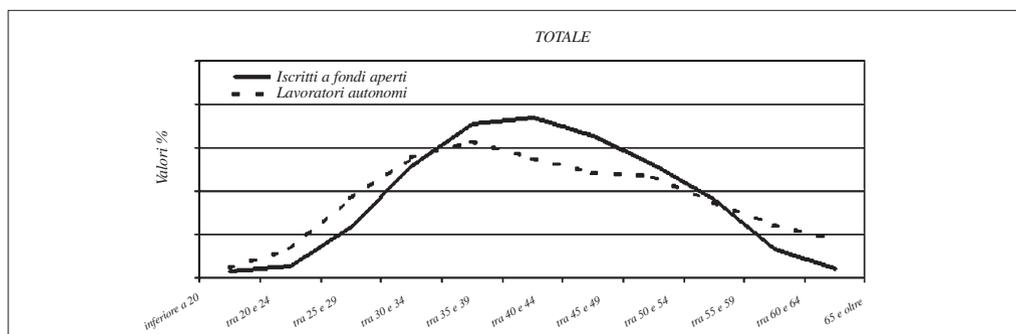
Tabella 3: Fondi pensione negoziali - Distribuzione degli iscritti per età e confronto con i lavoratori dipendenti (dati di fine 2004)*



Fonte: Elaborazioni COVIP su dati ISTAT per i lavoratori dipendenti.

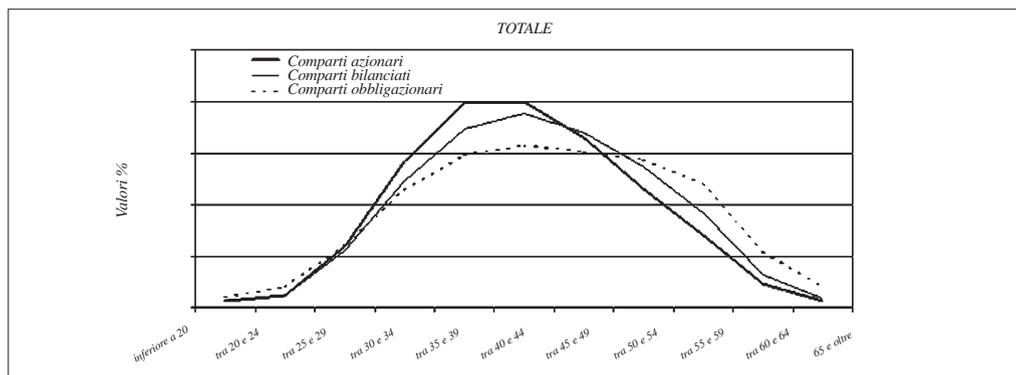
* I dati relativi agli iscritti si riferiscono ai fondi pensione negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività.

*Tabella 4: Fondi pensione aperti
Distribuzione degli iscritti per età e sesso e confronto con i lavoratori autonomi.
(dati di fine 2004)*



Fonte: Elaborazioni COVIP su dati ISTAT.

*Tabella 5: Fondi pensione aperti
Specializzazione dei comparti e distribuzione degli iscritti per età
(dati di fine 2004)*



Fonte: Elaborazioni COVIP su dati ISTAT.

Il problema dell'età pensionabile: un punto di vista sindacale

di Luca Visentini*

Negli ultimi 10 anni i sindacati europei, assieme a quelli extraeuropei dei Paesi più sviluppati, sono stati intensamente impegnati in un'opera difficile e altamente conflittuale di difesa dello stato sociale costruito nel dopoguerra. Nel condurre questa battaglia hanno assunto per lungo tempo un atteggiamento di pura resistenza, che si è contrapposto a quello aggressivo dei governi, sia di destra che di sinistra, incalzati dal debito pubblico e dal problema della competitività in un quadro economico globalizzato.

Oggi da entrambe le parti si tenta finalmente di affrontare la questione con maggiore equilibrio e lungimiranza, partendo da un'analisi dell'invecchiamento della popolazione e dalla crescente consapevolezza che esso va vissuto come opportunità, non come problema o peggio come fonte di declino dei sistemi di protezione sociale.

Arrendersi a una competizione globale basata esclusivamente sul fattore dei costi del lavoro e del welfare oltre che impraticabile è palesemente inaccettabile per la società occidentale. La sfida più attuale si vince con la capacità di individuare nuovi fattori di competitività, nonché di condividere la nostra qualità della vita con i Paesi in via di sviluppo, sia in termini di crescita economica e di incremento dei consumi, che di affermazione progressiva dei diritti delle persone, dei gruppi sociali, dell'ambiente e della rappresentanza politica. In caso contrario, infatti, già nel breve periodo il mondo occidentale rischia di essere condannato a un irrimediabile declino.

La capacità di fronteggiare il cambiamento e di immaginare nuovi fattori competitivi passa anche attraverso profonde riforme dei sistemi sociali, non volte come in passato semplicemente a contenerne i costi, bensì soprattutto a modificarne la natura in relazione ai cambiamenti economici e sociali. Non si tratta cioè di ridurre le spese, che sono viceversa destinate a crescere, ma di incrementare le entrate e meglio utilizzare le risorse disponibili.

In questa ottica l'analisi della modifica del mix demografico e della conseguente curva della spesa sanitaria e sociale costituisce uno dei punti più delicati e fertili del dibattito che si dovrà sviluppare.

A lungo il sindacato si è battuto per non incrementare l'età pensionabile, così come per difendere i prepensionamenti in caso di crisi aziendali e per non introdurre elementi di flessibilità nel mercato del lavoro. In un Paese come l'Italia in cui non esiste un sistema coerente ed efficace di ammortizzatori sociali e di collocamento al lavoro queste preoccupazioni sono legittime. Tuttavia la linea di battaglia del contenimento dell'età pensionabile va assolutamente abbandonata, pena il rischio di ritrovarci molto presto con pensioni pubbliche vicine alla soglia di povertà, anche se integrate dai fondi di previdenza complementare.

* Segretario Generale UIL Friuli Venezia Giulia e Consigliere di Amministrazione Area di Ricerca — Science Park e Elettra — Sincrotrone Trieste.

Allungare l'età pensionabile è indispensabile per seguire l'incremento demografico della popolazione, evitando di consegnare le persone a una vita inattiva, fonte di maggiori patologie sanitarie e di una vecchiaia infelice. Allungare l'età pensionabile è inoltre l'unica strada per conquistare un incremento del valore delle pensioni che segua la crescita reale del costo della vita.

Per conseguire pienamente questo obiettivo è ovviamente necessario affiancare alla previdenza pubblica un secondo pilastro di previdenza complementare che ne integri la redditività. Dopo la riforma del 1995, che il sindacato ha sostenuto con convinzione anche fronteggiando il dissenso di molti lavoratori, il sistema della previdenza pubblica in Italia ha raggiunto, depurata dall'assistenza, un sostanziale equilibrio finanziario. Viceversa sono ancora al palo, per responsabilità dell'attuale Governo, le riforme degli ammortizzatori sociali e della previdenza complementare.

In particolare per quest'ultima lo scoglio principale, sul quale il sindacato e le associazioni degli imprenditori si sono giustamente irrigiditi, è costituito dalla volontà del Governo (con il significativo dissenso del Ministro del Welfare) di equiparare i fondi chiusi istituiti dalle parti sociali ai fondi aperti e alle forme assicurative promosse dalle compagnie private. Ciò è inaccettabile per varie ragioni: perché confonde il secondo pilastro della previdenza con il terzo, quello del risparmio individuale; perché i fondi chiusi impiegano risorse che derivano da accordi contrattuali, con i quali i lavoratori accettano di investire in previdenza parti del loro salario di cui vogliono giustamente disporre attraverso i propri rappresentanti nei fondi; perché i fondi chiusi negoziali garantiscono agli assicurati forme di controllo sugli investimenti e sulla gestione che le assicurazioni private negano ai propri clienti.

È auspicabile che il nodo dei fondi complementari venga sciolto quanto prima, affinché si completi la modernizzazione del nostro sistema previdenziale. A questo fine è al contempo necessaria anche una riforma del terzo pilastro, sulla quale l'Italia è ancora molto indietro rispetto alle condizioni del resto d'Europa, pur avendo un tasso di risparmio individuale e delle famiglie superiore a quello di molti Paesi. I nostri risparmiatori sono pressoché indifesi contro le forme di speculazione, il mercato azionario non garantisce parità di condizioni di accesso e certezza di controlli, banche e assicurazioni operano spesso in condizioni cartello che penalizzano il consumatore, il sistema di tassazione premia i grandi investitori e le operazioni speculative.

Queste storture vanno eliminate rapidamente, se si vuole dare vita a un sistema previdenziale al passo con i tempi e con le migliori esperienze internazionali, che possa assicurare un futuro di stabilità e di benessere.

L'accelerazione dell'invecchiamento della popolazione pone infatti già da tempo un interrogativo ulteriore, forse il più affascinante, ovvero cosa possano e debbano fare le persone dopo la pensione, dal momento che l'aspettativa di vita si allunga e l'età pensionabile non può certo essere prolungata oltre un certo limite.

Le politiche previdenziali pubbliche ancora oggi limitano sensibilmente l'accesso o la permanenza nel lavoro delle persone anziane, nella convinzione che possano danneggiare il diritto al lavoro dei più giovani. Per molto tempo anche nel sindacato si è sostenuto l'assioma che un anziano che lavora "porta via il posto" a chi è più giovane.

In realtà la quantità di posti di lavoro disponibili dipende prevalentemente dallo stato di salute dell'economia e dal funzionamento del mercato del lavoro. Viceversa la permanenza anche parziale degli anziani nella vita attiva produce numerosi effetti positivi. Il loro lavoro infatti genera ricchezza, alimentando lo sviluppo, i consumi e il risparmio; produce maggiori introiti previdenziali e fiscali, sostenendo il welfare del quale gli anziani sono i maggiori fruitori; consente agli anziani di affiancare i giovani come formatori, trasferendo loro professionalità che altrimenti andrebbero perdute; rafforza la rete del volontariato e

dell'associazionismo sociale, integrando l'offerta pubblica di welfare; sottrae gli anziani al deperimento fisico e mentale, riducendo di conseguenza la spesa sanitaria.

Un anziano attivo invecchia più lentamente e più felicemente, non costituisce un peso ma una risorsa, comunica valori positivi al contesto sociale che lo circonda. Comprendere il senso di questa semplice constatazione significa produrre un grande cambiamento concettuale, affrontando il tema dell'invecchiamento da un punto di vista non difensivo ma propositivo; significa affiancare alla cura la prevenzione, sostituire l'esclusione con l'accoglienza, combattere l'alienazione con la valorizzazione e l'integrazione.

Solo un approccio non conservativo potrà risolvere anche l'esplosivo conflitto tra generazioni che attraversa la nostra società. L'invecchiamento complessivo fa sì che i giovani diventino adulti sempre più tardi e gli anziani detengano tutte le leve del potere, impedendo l'attivazione dei percorsi naturali di avvicendamento che accompagnavano un'aspettativa di vita più breve.

I parametri interpretativi con i quali siamo ancora abituati ad analizzare i fenomeni appartengono al secolo passato. La civiltà occidentale, e quella italiana in particolare, potranno garantire nel lungo periodo ai propri cittadini l'attuale livello di benessere e una convivenza pacifica e fertile con le civiltà emergenti solo a patto che sappiano produrre al proprio interno un avanzamento culturale radicale.

In Italia, il Friuli Venezia Giulia e Trieste vivono più di altre realtà europee le contraddizioni di questa nuova condizione. Ciò rende più difficile la risoluzione dei problemi, ma può trasformare questo territorio in un fecondo laboratorio per esperimenti innovativi legati al welfare.

Questi possono essere avviati sul versante economico, stimolando la crescita di nuove attività nell'industria (biomedicale, demotica), nei servizi (assistenza domiciliare, case di riposo, privato sociale), nella ricerca (genetica, bio e nanotecnologie). Altrettanto può essere fatto dal lato delle politiche pubbliche per la sanità e per l'assistenza, testando nuovi sistemi di gestione, di cura e prevenzione, di integrazione transfrontaliera, ma anche dando vita a forme di ammortizzatori sociali e di risparmio previdenziale aggiuntivi a quelli nazionali.

Ma forse la prospettiva più importante è quella di promuovere qui occasioni di rilevanza internazionale per lo studio e l'approfondimento delle nuove trasformazioni sociali; ovvero di stimolare in tutti i modi possibili una profonda, indifferibile e duratura consapevolezza culturale.

Una proposta di incentivo per il posticipo della pensione

di Danilo Stazi

1. Evoluzione del sistema previdenziale italiano dal dopoguerra ai nostri giorni

Dal secondo dopoguerra, anche se con alcune differenze, i sistemi previdenziali europei hanno assunto praticamente ovunque natura pubblica, e hanno mostrato la tendenza a favorire le generazioni più anziane.

In particolare il sistema previdenziale italiano, inizia in un periodo particolarmente felice, nel quale tutti i vantaggi del sistema a ripartizione (nel quale gli adulti in attività mantengono con i loro contributi previdenziali coloro che percepiscono una pensione, e per il futuro, quando raggiungeranno l'età della pensione si affideranno ai contributi che in quel periodo saranno versati dalle generazioni future) ebbero modo di manifestarsi.

Negli anni Cinquanta, Sessanta, Settanta il nostro Paese fu capace di abbinare alla crescita demografica una brillante espansione economica. Il risultato fu straordinario; in questa condizione ovviamente il sistema a ripartizione assolveva il suo compito più importante, e cioè quello dell'assicurazione intergenerazionale.

Fino a qualche anno fa la natura pubblica del sistema previdenziale ben poco lasciava alla libertà di scelta individuale e quindi alla ricerca di eventuali alternative; ma tutto ciò ha dovuto fare i conti con una serie di eventi che ne hanno messo in pericolo la solidità.

Le pensioni erogate dal sistema previdenziale pubblico ormai da qualche decennio si stanno riducendo; il bisogno di mantenere un adeguato livello di protezione sociale ha spinto il legislatore a introdurre forme complementari da affiancare al sistema assicurativo di base al fine di garantire più elevati livelli di copertura previdenziale ai lavoratori.

Le maggiori cause del peggioramento dei conti del sistema pensionistico sono due:

- una tendenza al declino del tasso di mortalità, che ha aumentato la sopravvivenza dei pensionati e di conseguenza il numero delle pensioni erogate, ma anche dal rallentamento del tasso di natalità;
- una conseguente sempre maggiore dilatazione del rapporto tra popolazione in età anziana e quella in età attiva.

Le difficoltà incontrate dai sistemi previdenziali di quasi tutti i Paesi nel fronteggiare il processo di invecchiamento della popolazione e la conseguente e incessante crescita sul prodotto interno lordo (che ha ripercussioni anche su trattati internazionali come il patto di stabilità che non consente che un disavanzo previdenziale si traduca in un pari disavanzo della finanza pubblica), hanno portato ad un'ampia rivisitazione dei meccanismi che ne definiscono il funzionamento, e ispirato riforme già in tutto o in parte realizzate.

Queste riforme devono cercare di conciliare da un lato il consenso che deve sostenere i necessari interventi e dall'altro la natura spesso impopolare che ne caratterizzano i contenuti.

* Facoltà di Economia, Università di Roma "La Sapienza".

Ogni tipo di riforma deve essere affrontata nel rispetto fondamentale del principio di solidarietà, e di più ampie esigenze di equità sociale.

Le maggiori difficoltà di ogni riforma, sono legate alla rapidità relativa al cambiamento delle strutture demografiche che richiedono una adeguata rapidità di adeguamento delle risorse finanziarie e umane e quella della gestione dei cosiddetti “diritti acquisiti”. È ovvio che in ordine si parte da chi già percepisce una pensione, a chi è prossimo a abbandonare l’attività lavorativa, a chi si trova a metà percorso, fino a chi ha appena cominciato a lavorare. Tutti costoro si presume abbiano compiuto, formulato scelte e programmi in relazione alle previste condizioni di pensionamento. Ciononostante la tutela delle aspettative degli anziani non può non trovare un limite nella doverosa tutela delle generazioni più giovani e ancora non nate.

Le riforme poste in essere sia nel 1992 che nel 1995 tutelavano comunque i diritti acquisiti con norme transitorie che avrebbero portato il nuovo sistema a pieno regime solamente dopo alcuni decenni, difficilmente riforme di questo genere possono portare effetti immediati sul mercato del lavoro e previdenziale.

Tali norme transitorie però oltre alla tutela dei diritti acquisiti lascia aperti due ordini di problemi:

- una sostanziale permanenza di squilibri tra contributi e prestazioni, destinati a continuare fino al pieno impiego della riforma;
- mantenimento di costi e distorsioni caratterizzanti dei sistemi precedenti.

In particolare la legge n. 335/95 ha introdotto il calcolo contributivo delle pensioni: ogni lavoratore ha diritto a una pensione pari ai contributi che ha versato durante la propria attività lavorativa.

Dal 2015 (ossia quando del calcolo contributivo comincerà a produrre i suoi effetti) la pensione media comincerà a ridursi gradualmente. Secondo le proiezioni della Ragioneria Generale dello Stato l’attuale classe dei quarantenni percepirà una pensione di poco superiore al 50% dell’ultima retribuzione se lavoratore dipendente; se lavoratore autonomo percepirà una pensione pari a circa il 30% del reddito medio.

Il calcolo con metodo contributivo porterà quindi a una inadeguatezza delle prestazioni, ma permetterà una distribuzione delle penalizzazioni medie in misura prevalente a carico delle carriere lavorative massimamente avvantaggiate dal sistema retributivo e, dall’altro, consente un incremento sostanziale dell’importo della pensione tramite il posticipo del pensionamento.

È proprio su questo punto che si basa la proposta di incentivare con un calcolo della pensione più vantaggioso il posticipo del pensionamento.

2. Volontà dei “giovani anziani” di rimanere nel mercato del lavoro

Da una indagine condotta dal Dipartimento di Scienze demografiche dell’Università “La Sapienza” di Roma in collaborazione con l’Isfol emerge poi che non sembra essere diffusa da parte dei lavoratori (per lo meno a livello generalizzato) la volontà di un pensionamento più anticipato possibile. I risultati dell’analisi mettono in evidenza la disponibilità dei lavoratori a posticipare il momento della pensione mano a mano che aumenta l’età anagrafica. La stessa indagine è stata poi condotta sulle aziende che per favorire una occupazione o la permanenza in azienda di lavoratori ultracinquantacinquenni riterrebbero utile una riduzione degli oneri contributivi.

La volontà di rimanere attivi si è manifestata e si manifesta anche nei canali della illegalità nel mondo del lavoro. Dai dati forniti dal Ministero dell’Economia alla fine del 2002 è emerso che nel nostro Paese sono circa 1.5 milioni i pensionati che lavorano in nero.

Dalla “Relazione sullo stato di salute del Paese 2001-2002” condotta dal Ministero della Salute la classe attuale di popolazione anziana gode di condizioni di salute discrete, solo tra i grandi anziani (75 e oltre) emergono problemi di salute gravi o tali da richiedere necessità o supporto di aiuto.

Il raggiungimento dell’età pensionabile non è sempre percepito dagli anziani come un momento positivo. Da una indagine condotta dall’IRPS risulta che ben il 25% di lavoratori prossimi alla pensione ritengono che l’inattività porterà a sentimenti caratterizzati da noia, inutilità e maggior solitudine. In taluni casi nell’anziano tende a prevalere il concetto di “perdita”: successi, riuscita e guadagni sono gradualmente rimpiazzati da perdite, ridotta attività, rimpianti e delusioni. Si calcola che il 20-25% degli anziani soffra di depressione.

L’anziano di oggi non è paragonabile con l’anziano di mezzo secolo fa; ecco quindi che il nostro sistema previdenziale tende spesso a trasformare persone indipendenti (lavoratori in buono stato di salute) in persone dipendenti (Consiglio d’Europa, aprile 2005); sarebbe quindi importante dare agli anziani la possibilità su base volontaria di continuare a fare quello che sanno e vogliono continuare a fare.

3. Alcune proposte di permanenza in attività oltre l’età della pensione

Considerando ora per semplicità il solo calcolo contributivo, si supponga uno stipendio fisso per l’intera vita lavorativa pari a 18.000,00 euro, un’aliquota di computo pari al 33% e l’assenza della rivalutazione del montante contributivo individuale. La proposta si sostanzia nel prolungamento e nei diversi andamenti dei coefficienti di trasformazione (necessari per il calcolo della pensione con il sistema contributivo) fino all’età di 75 anni.

3.1 Scenario I: Ipotesi di coefficienti di trasformazione con andamento lineare

Tabella 1: Coefficienti di trasformazione per età previsti dalla legge n. 335/95 fino a 65 anni

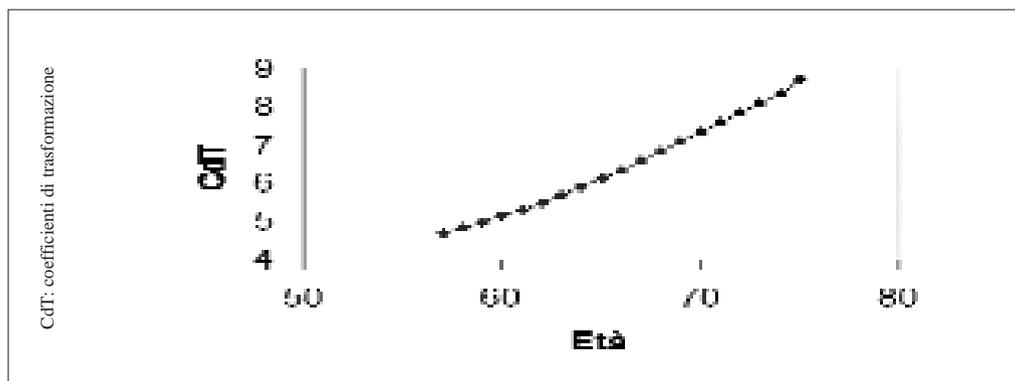
Età	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Coeff. Trasf. %	4,720	4,860	5,006	5,163	5,334	5,514	5,706	5,911	6,136

Con questo scenario si cerca di mettere in evidenza gli effetti che un prolungamento della vita lavorativa ha sulla pensione di un individuo prolungando fino a 75 anni i coefficienti di trasformazione con un andamento lineare rispetto a quello stabilito dalle legge n. 335/95 tra i 57 ed i 65 anni.

Tabella 2: Prolungamento coefficienti di trasformazione fino a 75 anni

Età	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
Coeff. Trasf. %	6,360	6,611	6,861	7,111	7,361	7,611	7,861	8,111	8,361	8,761

Figura 1: Andamento CdT-età con andamento lineare fino a 75 anni



Si prendono ora in considerazione due ipotesi: la prima è che si vada in pensione a 70 anni e la seconda a 75 anni.

Nel primo caso considerando per ipotesi uno stipendio annuo di 18.000,00 euro uguale per 44 anni si otterranno:

- contributi versati all'anno 18.000 euro x 33% (aliquota di computo) = 5.940,00 euro.
- contributi versati per 45 anni: 267.730,00 euro.

La somma 261.360,00 euro è quella su cui si calcola la pensione; in particolare occorre fare il seguente calcolo:

267.730,00 euro x 7,361% (coefficiente per chi va in pensione a 70 anni) = 19.707,61 euro.

La somma di 19.707,61 euro sarà la pensione annua che diviso 13 mesi è pari a circa 1.500,00 euro.

Lavorando quindi fino a 70 anni si vede come la pensione sia notevolmente aumentata.

Ipotizzando ora di posticipare il momento della pensione a 75 anni (quindi con ben 13 anni di anzianità e quindi di contributi pagati rispetto all'esercizio del precedente capitolo) noi avremo:

- contributi versati all'anno 18.000,00 euro x 33% = 5.940,00 euro.
- contributi versati per 50 anni: 297.000,00 euro.

A questo punto come per gli esempi precedenti occorre moltiplicare il totale dei contributi versati per il coefficiente di trasformazione che sarà: 297.000 euro x 8,761% = 26.020,17 euro.

Dividendo ora la pensione annua di 26.020,17 euro per 13 mesi si avrà una pensione di circa 2.000,00 euro!

Tabella 3: Riepilogo

Età	70	75
Coeff.di Trasf.	7,361%	8,761%
Pensione mensile	1.500,00 €	2.000,00 €

3.2 Scenario II: Calcolo pensione per lavoratori che posticipano la pensione: ipotesi di coefficienti di trasformazione che possano “vincolare” il lavoratore scaglionando l’indicizzazione dei coefficienti di trasformazione per quadrienni, trienni e bienni fino ad arrivare ad una indicizzazione annuale.

Questa ipotesi si propone di vincolare la permanenza a lavoro dell’individuo scaglionando l’indicizzazione dei coefficienti di trasformazione sulla base di due quadrienni fra i 57 ed i 64 anni, un triennio tra i 65 ed i 67 anni, un biennio tra i 68 e 69 anni e dai 70 ai 75 anni rimarrebbe un’indicizzazione dei coefficienti su base annuale.

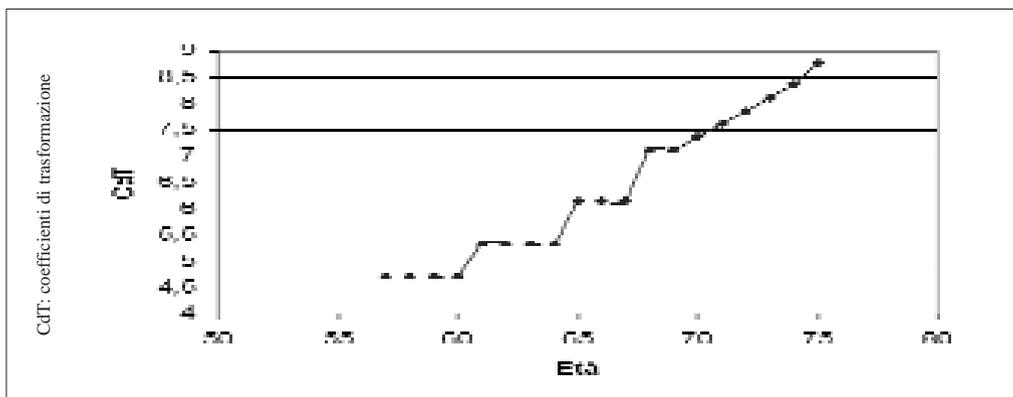
Tabella 4: Coefficienti di trasformazione per età con indicizzazione scaglionata

Età	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75
Coeff. Trasf. %	6,360	6,611	6,861	7.111	7,361	7,611	7,861	8,111	8,361	8,761

Tabella 5: Coefficienti di trasformazione con indicizzazione su base annuale

Età	70	71	72	73	74	75
Coeff. transf. %	7,361	7,611	7,861	8,111	8,361	8,761

Figura 2: Andamento CdT con coefficienti ad indicizzazione non lineare



Utilizzando il solito sistema di calcolo è possibile fare un confronto della pensione a 61, 64, 65 anni.

Tabella 6: Riepilogo II

Età	61	64	65	70
Coeff. Trasf %	5,334	5,334	6,136	7,136
Pensione mensile	877,40 €	950,52 €	1.121,47 €	1.500,00 €

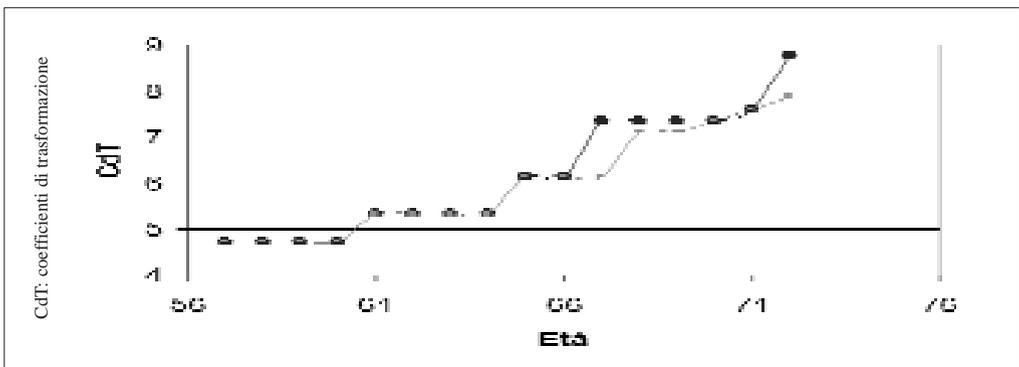
3.3 Scenario III: Calcolo pensione per lavoratori che posticipano la pensione: ipotesi di una variazione dei coefficienti di trasformazione proporzionale al numero di anni che un lavoratore preventivamente decide di rimanere attivo.

Lo scopo di questa ipotesi è legare l'incentivo previdenziale, determinato da un calcolo vantaggioso dei coefficienti di trasformazione alla scelta preventiva e impegnativa di rimanere a lavoro per un numero di anni predeterminato dal lavoratore.

Immaginiamo ad esempio che a differenza del precedente scenario nel quale il lavoratore poteva decidere di rimanere attivo sulla base di scaglioni predeterminati, ora il lavoratore possa anche decidere di rimanere attivo per un intero decennio.

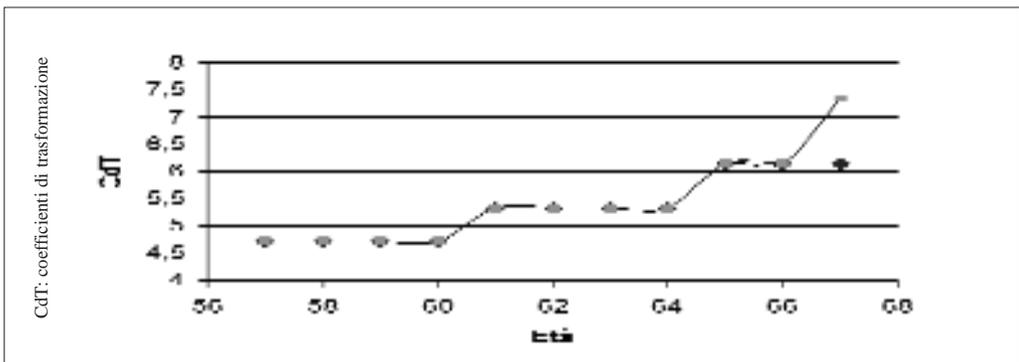
Tale scelta risulta essere del tutto plausibile per un lavoratore ad esempio di 57 anni che decidesse di lavorare fino a 67 anni. Ora è importante calcolare dei coefficienti, che siano sempre più vantaggiosi maggiore è il numero di anni che si decide di rimanere attivi; risulterebbe quindi essere un meccanismo simile a quello utilizzato ad esempio per i titoli di stato: maggiore è il numero di anni che si decide di vincolare i titoli, maggiore sarà il tasso di interesse.

Figura 3: Confronto CdT tra indicizzazione scaglionata e vincolata per 10 e per 5 anni



Nella Figura 3 si confronta lo scenario II con l'ipotesi che un lavoratore decida di rimanere attivo per dieci anni, quindi fino all'età di 67 anni e successivamente per altri cinque, fino cioè all'età di 72.

Figura 4: Decisione preventiva di rimanere attivi per 10 anni



Il perché di questo scenario è facilmente intuibile: si supponga che una azienda decida di aggiornare o formare i suoi dipendenti: è ovvio che l'investimento di formazione sarà rivolto a coloro che rimarranno più a lungo in azienda e non coloro che dopo pochi mesi o un anno andranno in pensione.

Tabella 7: Riepilogo III

Età	67 scenario II	67 scenario III
Coeff. Tasf. %	6,136	7,361
Pensione mensile	1.177,54 €	1.836,42 €

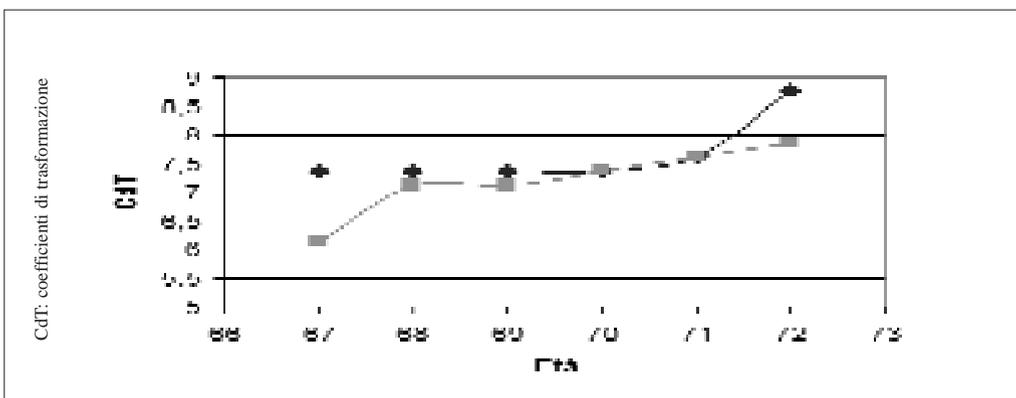
Il rischio di questo scenario è però legato alla possibilità di offrire la propria disponibilità a lavorare per molti anni e poterla ritirare in qualunque momento senza alcun tipo di disincentivo.

Sarebbe quindi opportuno prevedere nei casi dove non ci siano cause di forza maggiore, come ad esempio una malattia grave che non permette la prosecuzione dell'attività lavorativa, una forma di disincentivo per coloro che non tengono fede ai patti stipulati attraverso un calcolo della pensione più svantaggioso; si potrebbero ad esempio ricalcolare in riferimento al secondo scenario il coefficiente di trasformazione in base alla media di quello dell'anno in cui si decide di andare in pensione e quello dell'anno immediatamente precedente allo stesso nel caso in cui siano diversi (esempio se l'interruzione avviene nell'anno nel quale c'è il passaggio da uno scaglione a un altro), o di quello immediatamente "più piccolo".

Tabella 8: Decisione di rimanere attivi per altri cinque anni oltre i dieci anni precedenti

Età	67	68	69	70	71	72
Scenario III %	7,361	7,361	7,361	7,361	7,611	8,761
Scenario II %	6,136	7,11	7,11	7,361	7,611	7,861

Figura 5: Ipotesi di vincolo quinquennale successiva a quella decennale e confronto con indicizzazione scaglionata



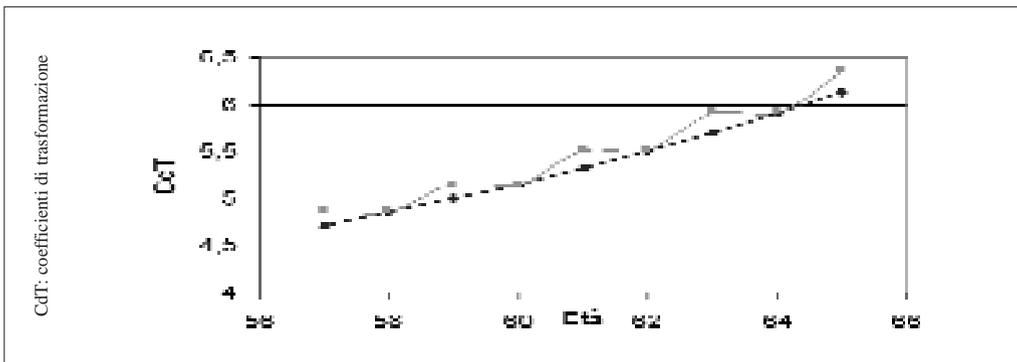
3.4 Scenario IV: Ipotesi di vincoli sulla base di bienni

Questa ipotesi prende in considerazione anche la possibilità di impegnarsi per minor tempo, prendendo come riferimento l'andamento lineare dei coefficienti di trasformazione dello scenario I: si prenderà in considerazione la possibilità di avere vincoli lavorativi della durata di un biennio.

Tabella 9: Coefficienti di trasformazione con indicizzazione lineare e incentivata

Età	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Andamento Lineare %	4,72	4,86	5,006	5,163	5,334	5,514	5,706	5,911	5,136
Andamento incentivato %	4,72	4,86	5,163	5,163	5,514	5,514	5,911	5,911	6,36

Figura 6: Ipotesi di vincoli della durata di un biennio



3.5 Scenario V: Ipotesi di un part-time utilizzando l'andamento dei coefficienti di trasformazione dello scenario II

Si supponga un individuo che raggiunti i requisiti di anzianità contributiva decida di continuare a lavorare per altri cinque anni e lo faccia come nel caso precedente con una scelta preventiva e vincolante ma questa volta con un part-time.

Considerando sempre il suo reddito fisso pari a 18.000,00 euro, il totale dei contributi versati e la sua pensione "intera" sarà pari a:

- contributi versati all'anno 18.000,00 euro x 33% = 5.940,00 euro.
- totale contributi versati per 40 anni = 237.600,00 euro.

Il totale dei contributi pagati questa volta dovrà essere moltiplicata per il coefficiente di trasformazione a 65 anni pari a 6,136%. A questo punto si otterrà: 237.600,00 x 6,136% = 14.579,14 euro.

Dividendo ora per 13 mensilità si otterrà 1.121,47 euro.

Lavorando part-time la metà esatta del tempo "normale" di lavoro si supponga percepirà il 50% della sua pensione.

Immaginando che lavorerà part-time per cinque anni, fino cioè all'età di 70 anni e che percepirà uno stipendio pari alla metà del suo ultimo stipendio con il part-time si avrà:

- contributi pagati per anno 2.970,00 euro,
- totale contributi versati $2.970,00 \text{ euro} \times 5 = 14.850,00 \text{ euro}$.

Questa cifra andrà moltiplicata per il coefficiente di trasformazione. Come nel precedente scenario verrà considerato coefficiente di trasformazione più alto, pari a quello che si sarebbe ottenuto andando in pensione a 73 anni:

- si avrà pertanto $14.850,00 \text{ euro} \times 8,111\% = 1.204,48 \text{ euro}$;
- dividendo ora per le 13 mensilità si otterrà: 92,00 euro.

Quando andrà in pensione il lavoratore percepirà nuovamente la sua pensione intera pari a 1.121,47 euro alla quale andranno aggiunti 92,00 euro grazie ai maggiori contributi pagati e ad un calcolo dei coefficienti di trasformazione più vantaggioso.

4. Conclusioni

In ognuno degli scenari presentati, la copertura economica per gli incrementi pensionistici sarà finanziata con il risparmio in pensione non erogate, e con le maggiori entrate derivanti dal pagamento di contributi previdenziali negli anni in cui si decide di rimanere attivi.

Dallo scenario II (andamento dei coefficienti ad indicizzazione scaglionata) si considera il risparmio in pensioni non erogate nella fascia d'età compresa fra i 65 ed i 70 anni dovuto al prolungamento dell'attività lavorativa pari a 72.895,68 euro. Tale valore si è ottenuto moltiplicando la pensione annuale a 65 anni di 14.579,13 euro per i cinque anni di maggior attività; sommando successivamente a questa cifra i contributi pagati dal lavoratore nel medesimo periodo, pari a 9.500,00 euro, ne scaturisce la cifra di 82.395,69 euro che, successivamente divisa per l'incentivo pensionistico pari a 378.528,00 euro consente di calcolare gli anni necessari per equiparare il risparmio, e le maggiori entrate contributive in termini di maggior pensione erogata, che in questo scenario risulta essere pari a 16 anni, ossia quando il pensionato avrà raggiunto l'età di 86 anni.

La proposta di questo lavoro è tesa nella ricerca di meccanismi atti a calmierare gli effetti negativi sul sistema previdenziale nazionale dovuti al fenomeno dell'invecchiamento; l'incentivazione così articolata, permette quindi da un lato, a chi raggiunti i limiti d'età previsti dalla legge di interrompere l'attività lavorativa, e dall'altro consente su base volontaria di prolungare il rapporto di lavoro e di non divenire necessariamente un soggetto inattivo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baldacci, S. e Lugaresi, S. (1996): "La dinamica demografica e la riforma del sistema pensionistico: sostenibilità macroeconomica ed equilibrio di lungo periodo", *Economia & Lavoro*, vol. 30.
- Bosi, P. (1997): "Aumentare l'età pensionabile fa diminuire la spesa pensionistica? Ancora sulle caratteristiche di lungo periodo della riforma Dini", *Politica Economica*, vol. 13.
- Cagiano de Azevedo, R. e Capacci, G. (2004): *Invecchiamento e svecchiamento della popolazione europea*, Aracne, Roma.
- Castellino, O. (1995): *Le pensioni difficili*, il Mulino, Bologna.
- De Santis, G. (2002): "Trasferimenti intergenerazionali: una modesta proposta", *Quaderni demtrends*, IRP.
- Di Salvo, S. (2003): *Depressione e ansia: aspetti sociali*, Associazione per la ricerca sulla depressione, Torino.

- Essere anziano oggi (2000): "Responsabilità intergenerazionali", *50 & più Fenacom*.
- Essere anziano oggi (2001): "Anziano soggetto economico 'esteso' verso le altre generazioni", *50 & più Fenacom*.
- Fornero, E. (1999): *L'economia dei fondi pensione. Potenzialità e limiti della previdenza privata in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Fornero, E. e Castellino, O. (2001): *La riforma del sistema previdenziale italiano: opzioni e proposte*, il Mulino, Bologna.
- Frey, L. e Pappadà, G. (2004): "Le strategie di un invecchiamento attivo obiettivi ed esigenze informative", *Anziani 2003-2004 Realtà e attese*, vol. 5.
- Ragioneria Generale dello Stato (2004): *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*, Roma.
- Ragioneria Generale dello Stato (2002): *Conto annuale 2002 pubblico impiego*, Roma.
- Scilligo, P. e Serio, F. (1998): "Prepensionati: depressione e percezione di sé", *Polarità*, vol. 2.

L'opportunità della finestra demografica in Italia: perché non sfruttarla?

di Giorgia Capacci*

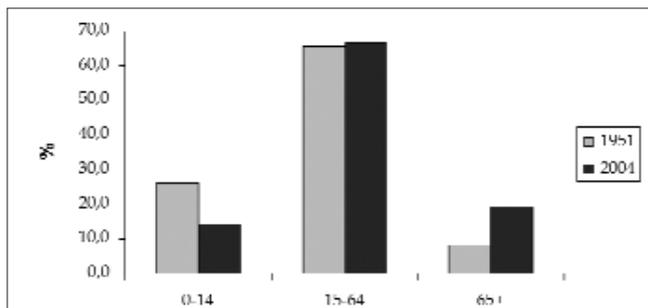
1. Introduzione

L'allungamento progressivo della vita, la quasi totale scomparsa della morte precoce consente a settori via via più ampi della popolazione di arrivare alle età anziane e vecchie. Complessivamente aumenta il numero di persone che riesce a raggiungere 60, 70, 80 anni, e così anche il numero di anni che ci si può aspettare di vivere dopo quell'età. L'ultimo Censimento della Popolazione, infatti, realizzato il 21 ottobre 2001, ha rilevato un aumento significativo della quota di ultracentenari rispetto alla precedente rilevazione.

La percentuale di ultrasessantacinquenni è più che raddoppiata nel corso degli ultimi cinquanta anni, passando dall'8,2% al 19,2% (cfr. figura 1); diversamente la quota percentuale di bambini, ovvero coloro che appartengono alla classe 0-14 anni, sono diminuiti passando dal 26,1% al 14,2%. È rimasta, al contrario, pressoché immutata la percentuale della popolazione attiva (15-64 anni). Ciò che emerge dalla figura 1 è che l'ammontare degli anziani si è "alimentato", in questi 50 anni, del trasferimento costante e continuo di una quota dei giovani, lasciando in questo modo invariata la popolazione in età centrale.

In realtà, la costanza della quota della popolazione in età 15-64 è frutto soprattutto dei baby boomers¹ i quali, ancora per qualche anno, consentono di alimentare la spesa assistenziale degli anziani, ma, se rimarrà fissa la soglia di 65 anni per l'ingresso nell'età pensionistica anche negli anni futuri, genererà un tracollo finanziario per l'impossibilità di far fronte alla crescita esponenziale della spesa pensionistica.

Figura 1: Indicatori di struttura della popolazione (composizione percentuale), 1951 e 2004, Italia



Fonte: elaborazione su dati Istat, vari anni.

* Facoltà di Economia, Università di Roma "La Sapienza".

¹ "Gli anni sessanta iniziarono con una forte ripresa della natalità. In analogia con la definizione di "miracolo economico", usata per enfatizzare lo sviluppo economico del Paese si parlò quasi immediatamente di "baby boom". Tale definizione continua ancora oggi a caratterizzare il decennio dal punto di vista demografico, anche se, in realtà, i tassi di natalità crebbero solo fino al 1964 (19,5%), per poi riprendere la loro inesorabile discesa" (Baldi e Cagiano de Azevedo, 2005).

Le previsioni demografiche parlano di una costanza nel processo di invecchiamento demografico anche negli anni a venire, con un incremento particolarmente rilevante della classe degli anziani nel momento in cui tutti i baby boomers supereranno la soglia dell'anzianità (attualmente fissata, per motivi economici, a 65 anni), chiudendo così la nostra finestra demografica.

2. La finestra demografica in Italia

Il Rapporto del Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA) del 2002 è quasi completamente dedicato all'effetto della finestra demografica nei Paesi poveri, come contributo per la riduzione della povertà. Nel Rapporto si afferma che “nell'arco di una generazione, la riduzione del tasso di fecondità apre una finestra demografica, un periodo in cui un maggior numero di individui in età lavorativa mantiene un numero relativo più basso di anziani e giovani a carico (...). Essa si apre solo una volta, per richiudersi con l'invecchiamento della popolazione e il nuovo aumento del carico sociale degli anziani.” (UNFPA, 2002).

Tale finestra è stata, in passato, alla base della crescita economica dei Paesi dell'Estremo Oriente e di altre zone del mondo, tra cui indubbiamente l'Europa, e segna l'inizio di quella fase che in demografia prende il nome di transizione demografica. Quando il tasso di fecondità diminuisce, in una prima fase la popolazione attiva aumenta considerevolmente rispetto ad anziani e giovani, cioè alle fasce di popolazione che sono a carico. Questa situazione offre alle famiglie un'opportunità unica per sottrarsi alla povertà, a patto che i Governi dei Paesi in cui tale finestra si manifesta facciano i necessari investimenti nella sanità — compresa la pianificazione familiare — nell'istruzione e nella creazione di opportunità di lavoro. I vantaggi non si limitano alle generazioni future: anche le generazioni presenti ne godono immediatamente i benefici perché le donne riescono a evitare gravidanze indesiderate e a ridurre il carico di lavoro che deriva da famiglie molto numerose.

Una definizione recente della finestra demografica (demographic window) è stata data anche da A. Golini (Golini e Marini, 2004):

“The term “demographic window” defines a time interval, more or less extended, in which the age structure of a population is such that the relation between demographically dependent age class and the demographically independent age class is lower than the level results from a much longer time interval. This period represents the “bridge” between a young and less developed population (high fertility and low expectancy at birth which witness an old demographic regime, and also socio-economic backwardness) and an older and more developed population (widespread and successful birth control and long control and long life expectancy).”

La finestra demografica italiana è frutto dell'aumento rilevante del tasso di natalità, che si è registrato negli anni Sessanta, che attualmente consente di beneficiare di una massa consistente di popolazione in età attiva che alimenta il sistema pensionistico fondato sul sistema della ripartizione.

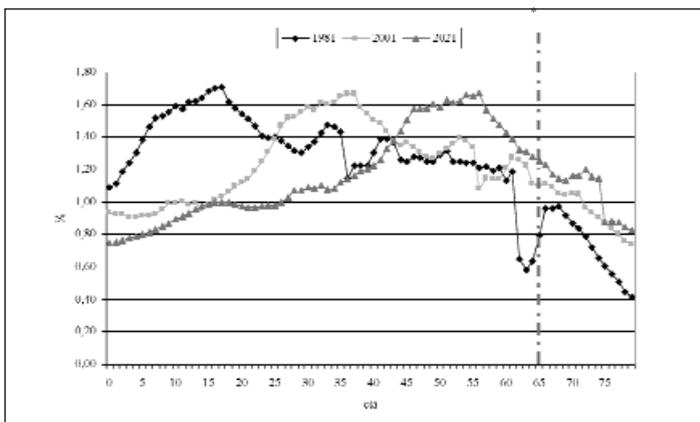
L'inizio del periodo definito del “baby boom” è stato fatto, storicamente, coincidere intorno all'anno 1964; coloro che sono nati in quel periodo, quindi, oggi hanno un'età compresa tra 41 e 46 anni circa. Ciò significa che l'Italia si trova in questo momento a beneficiare, soprattutto a livello previdenziale, di una quota di contribuenti rilevante; vi è, cioè, una finestra demografica nel senso che il baby boom ha permesso, in questa fase storica, di avere a disposizione una percentuale elevata di popolazione attiva, la quale, al contrario, sarà seguita da un periodo di crisi previdenziale, eredità di una riduzione sostanziale del tasso di fecondità, iniziata alla fine del baby boom, e che prosegue tuttora. Se non si cercherà quindi di protrarre nel tempo i benefici che derivano da questa quota elevata di popolazione attiva la nostra

finestra demografica sarà destinata a chiudersi nel momento in cui gli ultimi nati nel periodo del baby boom supereranno la soglia dei 65 anni e faranno aumentare in misura sproporzionata il carico sociale delle giovani generazioni. Sarebbe quindi auspicabile, se non addirittura necessario, rinviare i benefici previdenziali che derivano da tale finestra anche negli anni a venire, promuovendo sin d'ora un processo di invecchiamento attivo, ovvero di partecipazione al mondo del lavoro, pure se in forma graduale, degli ultrasessantacinquenni.

“D'altra parte, la transizione demografica fa sì che il nostro Paese si trovi oggi in una fase espansiva, demograficamente parlando, della popolazione molto adulta dando così ancora alcuni anni di respiro per finanziare un tradizionale sistema previdenziale; ma nel prossimo futuro e ancor di più con l'entrata dei baby boomers nell'età anziana, le pensioni convenzionali non potranno più essere garantite dal forte patto di solidarietà intergenerazionale. Un sistema a ripartizione, nonostante le diverse forme che può assumere, si fonda su un rapporto equilibrato tra contributi versati dalla popolazione attiva e le rendite erogate ai pensionati. Il primo passo per raggiungere un più sano e adeguato sviluppo impone quindi la sostituzione delle ormai inadeguate definizioni della condizione anziana. In altre parole, il processo d'invecchiamento e lo status delle persone anziane dovranno essere ripensati e re-interpretati, sottolineandone gli aspetti positivi e desiderabili; di pari passo, le politiche sociali ed economiche dovranno tenere conto della situazione demografica che presto sarà profondamente diversa da quella conosciuta oggi e nel passato. Se è vero che l'invecchiamento biologico si configura come processo del tutto soggettivo, è anche vero che sussiste la necessità di identificare una soglia oggettiva d'ingresso nella condizione anziana.” (Cagiano de Azevedo e Cassani, 2005).

Dalla figura 2 possiamo facilmente vedere la presenza della finestra demografica che va chiudendosi con l'approssimarsi delle generazioni del baby boom al compimento dei 65 anni di età. Le tre curve rappresentano l'evoluzione dell'ammontare della popolazione residente in Italia al censimento 1981 e 2001, e le previsioni di popolazione al 2021 (dati Istat). In tutte e tre le curve si notano dei picchi che corrispondono al boom di nascite verificatosi negli anni sessanta (ovvero durante il baby boom). Sono queste generazioni che consentono oggi di alimentare il sistema finanziario-pensionistico; sarebbe quindi utile, se non necessario, rinviare il più possibile l'uscita di questa parte di popolazione dal mondo del lavoro, dal momento che le generazioni successive, essendo numericamente più ridotte, non potranno sostenere il crescente carico pensionistico, provocando un inevitabile tracollo economico.

Figura 2: Percentuale di popolazione in età 0-79 anni ai Censimenti 1981-2001 e previsioni 2021, Italia



Fonte: elaborazione su dati Istat, vari anni. * La linea tratteggiata indica la soglia di ingresso nell'età anziana, secondo l'attuale definizione di anzianità.

Nel nostro Paese, la finestra demografica riguarda pertanto la classe di popolazione che si sta avvicinando alla soglia di anzianità: diversamente dai PVS che ottengono benefici da un iniziale miglioramento dei tassi di mortalità e da una flessione di quelli di fecondità, in Italia è l'aumento considerevole della fascia di popolazione appartenente alla classe di età 40-50 anni (i baby boomers) che produrrà, tra 15-20 anni un aumento considerevole della classe degli anziani la quale, se impiegata nel sistema produttivo anche dopo tale soglia, permetterebbe di ottenere benefici nel sistema economico e produttivo.

3. Conclusioni

È aumentata e continua ad aumentare la speranza di vita, sia alla nascita che in età avanzata, soprattutto in Italia. È indubbiamente un fatto positivo, anche perché la popolazione prolunga mediamente la durata della vita, con crescenti possibilità di vivere in buona salute fino ad età nettamente più avanzata che in passato.

Continuare a considerare anziano, oggi, l'ultrasessantacinquenne, nel lungo periodo porterà inevitabilmente ad un collasso della finanza pubblica per l'assenza di un numero di contribuenti al sistema pensionistico capaci di sostenere l'ammontare di pensioni erogate. Rinviare l'ingresso nell'età pensionistica appare dunque una scelta obbligata.

“È ormai fuori discussione la necessità, da parte di tutti i Paesi del mondo occidentale, di interventi strutturali sui sistemi di welfare sia in campo pensionistico che sanitario e farmaceutico. Si tratta di affrontare riforme impegnative e forse anche impopolari soprattutto nei Paesi europei socialmente avanzati dove la popolazione è ormai abituata a fruire di una vasta gamma di servizi garantiti dallo Stato” (Buccianti, 2004).

L'età al pensionamento effettiva, pertanto, non può non salire decisamente oltre i 60-65 anni nonostante l'opposizione di aziende, pensionandi e organizzazioni sindacali (Golini, 2003). Il fatto che una donna a 57 anni può già, a certe condizioni, in Italia, andare in pensione, quando ha un'aspettativa di vita di altri 28-30 anni, deve portarci a riflettere.

Diversi studi in passato (Frey, 2004; Giarini, 2001; Frey e Pappadà, 2004), ed ancora oggi, parlano di strategie di invecchiamento attivo, ovvero cercare di allungare, parallelamente alla speranza di vita, l'uscita dal mondo del lavoro in età avanzata; sarebbe magari opportuno che si iniziasse a pensare ad un'uscita graduale facendo ricorso al lavoro a tempo parziale, attuabile almeno fino ad 75 anni.

Queste proposte dovranno necessariamente essere valutate, sia al fine di evitare una crescita esponenziale del deficit di bilancio, che per consentire di ridurre quel senso di emarginazione che accompagna l'attuale processo di invecchiamento degli ultrasessantacinquenni, i quali sono, al contrario, pienamente capaci di continuare a svolgere attività produttive per loro e per la società.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baldi, S. e Cagiano de Azevedo, R. (2005): *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna.
- Buccianti, C. (2004): *Spesa farmaceutica e invecchiamento della popolazione. Aspetti evolutivi e prospettive*, Tipografia Senese, Siena.
- Cagiano De Azevedo, R. e Capacci, G. (2004): *Invecchiamento e svecchiamento della popolazione europea*, Aracne, Roma.
- Cagiano de Azevedo, R. e Cassani, B. (in stampa): *Invecchiamento e svecchiamento demografico: ricadute sociali*, Statistica & Società, Roma.

- Capacci, G. (in stampa): “La finestra demografica dell’Italia nella nuova Europa”, *Annali del Dipartimento di Studi Geoeconomici, Linguistici, Statistici, Storici per l’analisi regionale*, Roma.
- Frey, L. (2004): “Le strategie di invecchiamento attivo”, *Il benessere degli anziani*, X, n. 4, aprile, Roma.
- Frey, L. (2001): “La promozione di un invecchiamento attivo della popolazione e la gestione del tempo libero”, in L. Frey (a cura di), *Flessibilità e lavoro in età avanzata — Quaderni di economia del lavoro*, n. 70, Franco Angeli, Milano.
- Frey, L. e Pappadà, G. (2004): “Le strategie di invecchiamento attivo dalle persone avanti nell’età in Italia”, in Cagianò de Azevedo R. (a cura di), *The European Welfare in a Counterageing Society*, Kappa, Roma.
- Giarini, O. (2001): “Promuovere il pensionamento graduale in una società la cui speranza di vita cresce”, in Frey L. (a cura di), *Flessibilità e lavoro in età avanzata — Quaderni di economia del lavoro*, n. 70, Franco Angeli, Milano.
- Golini, A. e Marini, C. (2004): *A Domestic and an International View on Population from a Demographic Window*, *Giornata di Studio “The European Welfare in a Counterageing Society”*, Università La Sapienza, Roma.
- Golini, A. (2003): “Più vecchi ma anche più sani”, *Il Messaggero*.
- ISTAT (2001):, *14° Censimento della popolazione italiana*, 21 ottobre, <http://dawinci.istat.it>.
- ISTAT (1994): *La condizione degli anziani — Indagine multiscopo sulle famiglie. Anni 1987-91*, Roma.
- UNFPA (2002): *Lo stato della popolazione nel mondo*, AIDOS, Roma.



THE RISK INSTITUTE — *ISTITUTO DEL RISCHIO* L'INSTITUT DU RISQUE

Basato su una rete di volontariato in parte appoggiata dall'Associazione di Ginevra, l'Istituto del Rischio è stato creato per estendere gli studi relativi al rischio, alla vulnerabilità e all'incertezza fino a coprire i più ampi aspetti culturali, economici, sociali e politici delle società moderne.

Il punto di partenza per la definizione del programma d'azione è stato un incontro informale tenutosi a Parigi nel 1986. Tra i partecipanti ricordiamo Raymond Barre, Fabio Padoa, Richard Pian, Edward Ploman, Alvin e Heidi Toffler e Orio Giarini.

Un primo rapporto, realizzato da Orio Giarini e Walter Stahel, è stato pubblicato nel 1989, ristampato nel 1991, rivisto nel 1993 con il titolo *The Limits to Certainty — Managing Risks in the Modern Service Economy* e introduzione del premio Nobel Ilya Prigogine (Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Nehterlands). È stato pubblicato anche in francese, italiano (*I limiti della certezza — affrontare i rischi nella nuova economia di servizio*), rumeno e giapponese. Nel 2000, in Germania, si è pubblicata una versione completamente rinnovata dal titolo *Die Performance Gesellschaft* (Metropolis-Verlag, Marburg).

Il libro sottolinea il fatto che l'incertezza non è semplicemente il risultato della mancanza o insufficienza di informazioni. Tutte le azioni che si protraggono nel futuro presentano per definizione un certo grado di incertezza. Ogni "sistema perfetto" (o ideologia) rappresenta un'utopia, spesso pericolosa: la completa rimozione delle incertezze dalle società umane implica l'eliminazione della libertà. L'apprendimento e la vita sono una questione di abilità e capacità di affrontare, gestire, limitare, contenere e sfruttare il rischio e l'incertezza.

Nel 2002 l'Istituto del Rischio ha pubblicato per i tipi di Economica (Parigi) un libro in francese sull'itinerario verso la pensione a 80 anni (*Itinéraire vers la retraite à 80 ans*). Da allora l'Istituto si occupa prevalentemente di un programma di ricerca sulle implicazioni sociali ed economiche del prolungamento della speranza di vita (in genere non correttamente definita "invecchiamento" della società), che viene considerato il fenomeno sociale più importante della nostra era.

Direttore: Orio Giarini

*Via della Torretta, 10
I-34121 Trieste
Tel./Fax +39 040 3222056
orio.giarini@alice.it*

*Route de Malagnou, 53
CH - 1208 Geneva
Tel. +41-227076600 - Fax +41-227367536
Risk_Institute@genevaassociation.org*



MACROS RESEARCH

Macros Research è un centro di ricerca nato a Milano nel 1987.

Fa parte di un gruppo di società chiamato Macros Group, che si articola con un'impresa di consulenza, Macros Consulting e una società di gestione del Rischio, Macros Risk Management.

Macros Research realizza ricerche e studi attraverso un approccio interdisciplinare, per analizzare ed approfondire la gestione dei rischi sociali ed economici nell'ambito pubblico e privato.

Obiettivo principale di Macros Research è di promuovere e realizzare ricerche teoriche ed empiriche nell'area dell'economia assicurativa riferite alle dinamiche demografiche, alla previdenza e alla sanità.

Le principali aree di ricerca sono:

- Le politiche di *Welfare State* in Italia e in Europa
- Sistemi previdenziali in EU
- Risparmio privato e sistemi pensionistici pubblici
- *Counter-Ageing society* e mercato del lavoro
- *Long Term Care*

Macros Research fin dalla sua nascita si è particolarmente contraddistinto per la sua visione internazionale, testimoniata dalla sua collaborazione da oltre 20 anni con l'Associazione di Ginevra (*The Geneva Association*), con l'Istituto del Rischio di Ginevra — Trieste, Università e Istituti di ricerca nazionali ed internazionali.

La vocazione internazionale di Macros Research è inoltre confermata dai convegni organizzati con la partecipazione di esperti di primo piano in ambito europeo ed internazionale.

Presidente

Angelo Scarioni
angelo.scarioni@macrosresearch.it

Research Co-ordinator

Mara Tagliabue
mara.tagliabue@macrosresearch.it

Macros Research

Largo Donegani, 3

I- 20121 Milano

Tel. +39 02 290 041 93

Fax +39 02 655 41 28

segreteria@macrosresearch.it

ALREADY PUBLISHED



**EUROPEAN PAPERS
ON THE NEW WELFARE**
the counter-ageing society

HEALTH, AGEING AND WORK

Editorial

Pension Economics and the Four Pillars: A Never-Ending Challenge

The Challenge of Increasing Life Spans for Employment and Pension Schemes: An Open Letter to All Those Who Are, or Will Be, 65

Strategies for the Welfare Society in the Larger Europe: The Insurance Perspective

Building the European Welfare Policy

The Demographic Situation Now and in the Next 10 to 20 Years

Longevity: A Right to Be Achieved

Extending the Disease Pattern Shift

Jobs-Led Development Incorporating *Svecchiamento* as an Asset?

Active Ageing: A Core Policy Priority for the European Union

Why and How to Prolong Working Life: A Labour Market Perspective

Why is the Employment Rate of Older Swiss so High? An Analysis of the Social Security System

Employment of Older Workers in the Netherlands: Recent Reforms

How to Reconcile Employees' Interest with the Increasing Older Workers Employment Policies

The Double Helix of Learning and Work

Basic Factors of Needed Welfare Policy Supporting the Counter-Ageing Society in the Czech Republic

A Project of Gradual Retirement in Croatia

Private Health Insurance in OECD Countries: A Policy Brief

The Role of Management in Healthcare Reform Process in Slovenia

Programme of the Conference on Health, Ageing and Work, Trieste - Duino, October 21-23, 2004

Conference Supporters and Sponsors

Announcements

No. 1, May 2005

palgrave
macmillan



WORKING BEYOND 60 Key Policies and Practices in Europe

GENEVIÈVE REDAY-MULVEY

2005 240 pages 234x156mm

HARDBACK LIST 50 1-4039-4796-1

ORDER THE BOOK BY:

tel. +44 (0)1256 302866

fax +44 (0)1256 330688

orders@palgrave.com

While the reasons for working beyond sixty have become obvious, the how and for whom questions are the real topic of this new study by one of the best European specialists in the area. Work after sixty – if it is to be feasible and widespread – has to be on a part-time basis to meet the wishes and needs of workers and companies. This book provides an in-depth analysis of the growing importance of working beyond sixty and a comparative discussion of new policies in several EU Member States (Finland, Denmark, the United Kingdom, the Netherlands, Germany, France, Italy and others) as well as of best company practices.

CONTENTS: Forewords: Patrick M. Liedtke; Alan Walker – **PART 1: WORKING BEYOND 60 – WHY? THE GLOBAL PICTURE: NEW CONSTRAINTS AND OPPORTUNITIES** – Demographic Constraints – Social Changes and Opportunities – Economic Constraints and Welfare Reforms – Employment Changes and Opportunities – **PART 2: WORKING BEYOND 60 – HOW? THE REDUCTION OF WORKING TIME AND THE PROMOTION OF AGE MANAGEMENT** – The Part-Time Model for Working beyond 60 - The Role of Supranational Organizations & Social Partners - Recent Public Policies and Best Practice in Selected European Countries - Recent Company Measures and Best Practice in Selected European Firms - **PART 3: WORKING BEYOND 60 – FOR WHOM? THE NEED FOR FAIRNESS, DIVERSITY AND FLEXIBILITY** – Who Can and Would Wish to Work Beyond 60? – **PART 4. WORKING BEYOND 60 – KEY POLICIES AND RECOMMENDATIONS.**

GENEVIÈVE REDAY-MULVEY, a social economist, is Head of 'The Four Pillars' Research Programme (search on Social Security, Insurance, Employment and Retirement), The Geneva Association, Geneva, Switzerland.

