

Verso sistemi pensionistici adeguati

La risposta della CES al Libro verde della Commissione Europea (bozza)

La CES è, in linea di principio, soddisfatta dell'apertura dibattito europeo sulle pensioni da parte della Commissione europea lanciato il 7 luglio scorso con la pubblicazione del libro verde "Sistemi pensionistici europei adeguati, sostenibili e sicuri".

La CES vuole essere coinvolta totalmente, insieme alle sue organizzazioni affiliate, per difendere gli interessi dei lavoratori e dei pensionati che rappresenta.

1. Sfide comuni

Vale la pena riconoscere che i 27 stati membri stanno affrontando problemi simili, sebbene con sfumature diverse, quali:

- L'invecchiamento (positivo!) della popolazione, che però ha conseguenze sui sistemi di finanziamento delle pensioni nel lungo periodo e/o sullo sviluppo dei servizi e delle strutture d'accoglienza per gli anziani e per i molto anziani;
- I cambiamenti nelle strutture familiari che comportano cambiamenti nel calcolo e nell'attribuzione delle titolarità alle pensioni, in particolare;
- Lo sviluppo del mercato, caratterizzato dal fatto che esistono sempre persone che vanno in pensione presto, ovvero in anticipo rispetto all'età prevista per legge, e che lo facevano anche prima della crisi, ma anche giovani che entrano nel mondo del lavoro sempre più tardi, nonché una precarietà maggiore dovuta all'aumento della pressione sulle retribuzioni (aumento significativo del numero dei lavoratori poveri);
- La pressione esercitata sui sistemi pensionistici per dare più spazio ai regimi privati, che dipendono essenzialmente dai mercati finanziari, a scapito dei sistemi pubblici basati sulla solidarietà tra generazioni;
- Naturalmente, la crisi economico-finanziaria.

Nel suo libro verde, la Commissione finge di presentare il dibattito sul futuro dei sistemi pensionistici come puramente "tecnico", mentre le questioni sollevate e le risposte attese sono assolutamente "politiche".

La CES desidera reiterare fermamente, a questo riguardo, che rispetto ai Trattati esistenti, l'Unione europea non ha diritto di intervenire nell'organizzazione, nella struttura e nel finanziamento dei regimi pensionistici legali.

Tra gli argomenti affrontati nel Libro verde, tre in particolare hanno attirato l'attenzione della CES.

2. Attenzione a considerare in modo adeguato l'impatto demografico

Per la Commissione, la prima sfida che il sistema pensionistico affronta è l'invecchiamento demografico. Questa realtà deve certamente essere presa in considerazione, ma non deve essere sovrastimata, come fanno in molti, poiché essa può essere anticipata (come si può vedere dal fatto che gli stati membri non

hanno aspettato il Libro verde per adeguare i propri sistemi pensionistici) e possono essere trovate soluzioni concertate.

Conviene però evidenziare soprattutto che la Commissione non fa alcuna distinzione chiara tra “tasso di dipendenza demografica” e “tasso di dipendenza economica”. Si sofferma sul primo - ignorando il secondo - affidandosi inoltre a prospettive nel periodo molto lungo (50 anni), che non sono molto affidabili, poiché in questo settore le cose possono cambiare abbondantemente.

Ora, per i sistemi basati sul finanziamento a ripartizione (pay as you go), soltanto il tasso “economico” risulta determinante, ovvero il numero delle persone che lavorano, che nei fatti finanziano questo sistema, ma anche l’aumento della produttività e del PIL generato, che senza dubbio hanno ripercussioni positive sulla qualità dell’occupazione e sui salari.

Questo significa, insomma, che di fronte a questo problema è vitale concentrarsi sulla battaglia per “più occupazione e di migliore qualità” e, in senso più ampio, sull’aumento del tasso di occupazione (che attualmente raggiunge soltanto il 66% nei diversi stati membri).

In risposta a questo approccio, piuttosto scarso, la Commissione si chiede (soddisfatta che alcuni stati membri si siano già avventurati in questo senso) se la soluzione non sia **nell’aumento dell’età pensionabile** e quindi nel trattenere in attività i lavoratori anziani più a lungo.

Un’opzione simile pone molti tipi di questioni. Per esempio, quale sia oggi l’importanza o il significato di cercare di trattenere più a lungo i lavoratori nel mondo del lavoro quando, allo stesso tempo, gli stessi lavoratori non hanno la possibilità di continuare a lavorare fino all’età di pensionamento legale, poiché essi vengono utilizzati dalle imprese come variabili per adeguare la propria forza lavoro. Come la stessa Commissione riconosce, *“meno del 50% delle persone sono ancora in attività all’età di 60 anni”*, da cui la necessità di una politica per l’occupazione per tutte le età.

Il voler aumentare l’età legale per il pensionamento nel contesto attuale equivale a spostare il problema senza risolverlo, ovvero andare dal problema del finanziamento delle pensioni a quello della disoccupazione e del suo finanziamento. Non basta decretare che “le persone debbono lavorare più a lungo”, deve esserci lavoro per esse, cosa che rimanda:

- In primo luogo, come già detto, alla responsabilità degli imprenditori e
- In seconda istanza, alla responsabilità degli Stati membri, in particolare per politiche di sviluppo e di pianificazione territoriale che decidano o meno di attuare.

La cosa che colpisce in questo tipo di discussioni è la tendenza a citare responsabilità personali e colpevolizzare gli individui, mentre le cause e le soluzioni sono altrove e sono, nei fatti, strutturali.

Pretendere di allungare uniformemente la durata dell’attività dei lavoratori anziani significa anche non rilevare un’altra realtà, ossia il fatto che a seconda della **natura più o meno onerosa del tipo di lavoro**, non tutti i lavoratori hanno la stessa aspettativa di vita al raggiungimento dell’età prevista per il pensionamento.

Questa aspettativa di vita (che non prende in considerazione un altro elemento, cioè l’aspettativa di vita in “buona salute” al momento del pensionamento) varia rispetto alle categorie socio-professionali e al tipo di lavoro prestato, raggiungendo una media di sette anni nei casi più estremi, vale a dire tra le occupazioni più gravose e quelle meno pesanti. La CES rileva dunque la necessità di applicare misure differenziate per il diritto di accesso alla pensione che tengano in considerazione questa realtà.

Il voler prolungare la durata dell’attività dei lavoratori presuppone l’esistenza del lavoro e che i lavoratori siano adeguati ad esso. Ciò riguarda:

- Le strategie di sviluppo dell'occupazione e quindi gli investimenti fatti dalle imprese;
- Gli investimenti nella formazione per tutto l'arco della vita per i lavoratori, affinché possano adeguarsi ai cambiamenti dell'occupazione o alla riconversione; ma anche
- Le loro condizioni di lavoro;
- L'implementazione di strategie attive (formazione, qualificazione, reddito garantito, ecc.) per aiutare quanti abbiano perso il posto di lavoro a rientrare nel mondo del lavoro.

Queste questioni riguardano anche lo sviluppo di un'audace e concertata politica europea sull'occupazione.

Inoltre concentrarsi sull'invecchiamento attivo, come fatto dalla Commissione, non significa trascurare la drammatica situazione dell'occupazione giovanile di oggi. Le difficoltà che incontrano i giovani nell'entrare nel mondo del lavoro sono un fatto ricorrente. Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, i giovani entrano nel mondo del lavoro in ritardo non soltanto perché prolungano i propri studi (non tutti i giovani intraprendono programmi di studio a lunga scadenza), ma soprattutto perché le aziende non assumono i giovani e, qualora lo facciano, offrono posizioni prive di sicurezza lavorativa. Cosa viene loro offerto al termine degli studi? Stages, contratti a tempo determinato, lavori a termine o part time.

Una risposta pertinente non può essere ridotta alla **semplice proposta** di aumentare il limite legale dell'età pensionistica, opzione che, se generalizzata, oggi sarebbe decontestualizzata. L'età "effettiva" del pensionamento deve coincidere con l'età "legale" di pensionamento. La CES rifiuta dunque fermamente ogni raccomandazione tesa all'introduzione di un meccanismo automatico per elevare l'età pensionistica legale o qualsiasi altra soluzione standardizzante che sarà applicata agli stati membri.

3. La riduzione delle pensioni non è un fatto inevitabile

La Commissione sembra presupporre che le pensioni pubbliche dovranno inevitabilmente essere ridotte, nel futuro. Per la CES tale riduzione non è una fatalità ineluttabile, a patto che venga data priorità a livello europeo e negli stati membri, a quattro fattori:

- Lo sviluppo dell'occupazione, la qualità dell'occupazione e i salari;
- Lo sviluppo di servizi sociali di qualità;
- La durevolezza dei mezzi di finanziamento dei sistemi di protezione sociale;
- La riconsiderazione della priorità data in alcuni Stati membri, su impulso della Commissione, allo sviluppo di regimi pensionistici privati, in particolare agli schemi pensionistici a contribuzione definita.

Tutto questo in accordo con gli obiettivi sociali stabiliti a livello europeo sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella Carta dei diritti sociali fondamentali o nella Strategia 2020, incluso l'obiettivo della riduzione della povertà.

3.1 Per la CES, garantire le pensioni ed il loro livello significa garantire la qualità dell'occupazione ed i salari.

Per la CES, la qualità del lavoro e dei salari è la risposta principale necessaria ad assicurare "sistemi pensionistici europei adeguati, sostenibili e sicuri".

Anche prima della crisi, quando la Commissione poteva vantarsi dell'incremento del numero di posti di lavoro nell'Unione, restava il fatto che si trattava di lavori precari, a tempo determinato, part-time "non scelti", temporanei, se non sotto pagati o stages non retribuiti affatto.

Questa tendenza è stata esacerbata dalla crisi, che ha causato severe perdite di lavoro, tassi di disoccupazione esplosivi, come riconosciuto dalla stessa Commissione: *“La crisi avrà un serio impatto sulle pensioni future, poiché molti lavoratori hanno perso il lavoro e sono stati disoccupati per un certo periodo, mentre altri potrebbero aver dovuto accettare retribuzioni più basse o orari di lavoro ridotti”*.

Da qui la mobilitazione della CES e delle sue organizzazioni a favore di un’occupazione di qualità con retribuzioni dignitose per garantire i diritti pensionistici di questi futuri pensionati, ma anche di quelli attuali. Così come sono, le modalità di finanziamento dei regimi pensionistici pubblici, basati sulla ripartizione, ai quali la CES e le sue organizzazioni sono fortemente attaccati, sono imperniati essenzialmente sui salari e sui redditi da lavoro. L’occupazione precaria o le basse retribuzioni equivalgono a una “perdita di reddito” per i sistemi di protezione sociale – e in particolare per quelli pensionistici – ma colpiscono anche i diritti dei pensionati futuri. Infatti, un lavoratore povero diverrà inevitabilmente un pensionato povero.

Per la CES, questo implica inoltre che gli Stati membri e le parti sociali debbano prendere le misure necessarie per convalidare e garantire i diritti per i periodi di disoccupazione o inattività, incluso il caso di riduzione dell’orario di lavoro, cosa che definiamo “garantire/assicurare i periodi di transizione”. Allo stesso modo, debbono essere prese misure per coprire i periodi dedicati alla cura della famiglia e/o dei figli.

3.2 E’ necessario investire in servizi sociali di qualità in vista dell’invecchiamento della popolazione

La Commissione in effetti rileva che *“i servizi di assistenza formali stanno sostituendo quelli informali”* per gli anziani non autosufficienti, ma fa questo per scongiurare *“ulteriori pressioni per la spesa sui servizi assistenziali”*.

L’approccio della CES è completamente diverso. I suddetti “servizi formali” di assistenza nella forma di strutture di accoglienza e assistenza, così come quelli dedicati all’infanzia:

- Sono fonte di occupazione (qualificata) e ciò contribuisce al finanziamento sociale attraverso i contributi che generano, così come allo sviluppo dell’economia, al pari degli altri tipi di occupazione;
- Il loro sviluppo permette alle donne, in particolare, di conciliare la vita privata/familiare con quella professionale e ad entrare nel mercato del lavoro, se desiderano, e facendo questo aumentano il tasso di occupazione dell’Unione europea.

3.3 Ciò significa anche garantire ed aumentare il finanziamento dei sistemi di protezione sociale

Per la CES, investire nella protezione sociale non è una spesa, ma un “investimento produttivo”, come riconosciuto dalla Commissione alcuni anni or sono, ben prima della crisi.

Da qui la necessità di preservare il suo finanziamento. Piuttosto che cercare di ridurre la protezione sociale ed i suoi mezzi, gli sforzi e la mobilitazione reale dovrebbero essere orientati a incrementarla e darle i mezzi per svolgere la sua missione. E’ compito delle autorità pubbliche prendere provvedimenti, in particolare per il finanziamento ed il sostegno dell’economia.

L’Unione e gli Stati membri sono concordi nel dichiarare di aver affrontato meglio la crisi rispetto ad altre regioni del mondo, grazie all’efficienza dei loro sistemi di protezione sociale. Tuttavia, a questo punto emergono discorsi e comportamenti contraddittori e paradossali. Infatti le prime misure implementate consistono in drastici tagli nei bilanci e/o nelle prestazioni sociali – tutto nel nome di un rigore di bilancio che li priva dei mezzi per agire.

La CES non può perciò accettare l’approccio della Commissione esposto nel Libro verde, che consiste nell’applicare riforme nel sistema pensionistico il cui obiettivo principale sarebbe la *“sostenibilità delle*

finanze pubbliche”, vale a dire condizionare l’ammontare e la qualità delle pensioni alle capacità finanziarie degli Stati. Significherebbe “mettere il carro davanti ai buoi” ed invertire i termini dell’“equazione sociale”. L’approccio della CES è, invece, garantire pensioni adeguate/dignitose, ricercando ed utilizzando misure sociali capaci di raggiungere questo obiettivo.

Assicurare i mezzi di finanziamento significa prima di tutto rivedere ogni pratica di esenzione fiscale e/o sociale adottata dagli Stati membri relativa all’occupazione con il pretesto di rimuovere ostacoli all’occupazione stessa. Ora, queste esenzioni vengono fatte senza contropartite tangibili e quindi senza impegno da parte delle imprese per il mantenimento e/o lo sviluppo dell’occupazione. Ciò si traduce per le imprese in guadagni inaspettati e in una riduzione delle risorse per i sistemi di protezione sociale.

Come raccomandato dalla CES, debbono essere trovate altre forme di finanziamento che penalizzino meno l’occupazione e le imprese che assumono lavoratori, mentre costringano alla contribuzione quelli che, malgrado i mezzi a loro disposizione, cercano di evadere le procedure di solidarietà. Tali nuove risorse dovranno essere destinate ai bilanci sociali in modo effettivo e sostenibile.

Senza voler entrare nel merito delle prassi nazionali esistenti, la CES non è d’accordo sull’estensione delle pratiche di esenzione fiscale che incoraggino l’adesione a regimi pensionistici privati e non solidali. Tali pratiche sono socialmente ingiuste, poiché ne beneficiano soltanto coloro i quali possono permettersi questo tipo di pensione, penalizzando l’intera comunità attraverso il mancato contributo che rappresentano. Inoltre, come riconosciuto dalla stessa Commissione, tali pratiche hanno conseguenze “*considerevolmente*” negative sulle finanze pubbliche.

3.4 Abbandonare la strategia dello sviluppo dei sistemi pensionistici privati a favore di un sistema basato sulla politica di finanziamento a ripartizione (pay-as-you-go) e quindi sulla solidarietà tra generazioni

L’impatto dell’invecchiamento della popolazione colpisce questi sistemi e come dichiarato dalla Commissione “*Questo impatto potrebbe portare tassi di rendimento meno elevati, generare costi più alti, ridurre le prestazioni, aumentare l’esodo dei capitali verso i mercati emergenti o rischi più grandi*”, cosa che oggi non è più una mera eventualità, ma una realtà. E questa realtà non è nemmeno unicamente il risultato dell’invecchiamento demografico, anche se quest’ultimo non è un fenomeno indifferente.

Secondo la CES, la debolezza dei regimi pensionistici privati – in particolare quelli a costi definiti – che sono, nei fatti, regimi di risparmio in vista del pensionamento, risiede nella loro vera natura, poiché essi sono principalmente regimi “finanziari”, cosa che li rende direttamente dipendenti dagli sviluppi dei relativi mercati. E anche se, come proposto dalla Commissione nel suo documento, deve essere fatto un tentativo per ridurre “*i rischi legati all’investimento all’adesione e nella fase di liquidazione*” - che la CES condivide – ciò non li protegge e non li immunizza contro il rischio. E ogni crisi su questo fronte avrà conseguenze negative dirette su tali regimi e sul reddito dei pensionati.

Come evidenziato dalla Commissione, l’implementazione di questi regimi comporta un altro rischio, ovvero quello di non essere in grado di mantenere le promesse fatte, nel qual caso i beneficiari si rivolgeranno alle autorità pubbliche che, a loro volta, verranno in loro soccorso, senza tuttavia aver accumulato i contributi pertinenti alle prestazioni che dovranno fornire. La CES ha sempre denunciato questo fatto. Da qui la strategia che fa preferire regimi pensionistici basati sulla solidarietà e non sulle prestazioni dei mercati finanziari.

Sempre da qui deriva la necessità di avere rappresentanti di lavoratori e pensionati negli enti di controllo e anche in quegli enti incaricati di definire le politiche di investimento e le strategie dei regimi pensionistici

privati per promuovere investimenti socialmente responsabili nell'interesse dei contribuenti e dei beneficiari.

Infine la CES si oppone a che le regole della "solvibilità" applicate alle imprese assicurative vengano estese allo stesso modo ai regimi pensionistici di solidarietà privati, poiché questo causerebbe ingiustificate restrizioni del finanziamento, il cui fattore di rischio è calcolato nel lungo periodo, mentre l'applicazione di queste regole comporterebbe un considerevole aumento nei costi, che dissuaderebbe l'adesione a tali regimi.

4. Si alla stabilità e alla sostenibilità dei sistemi pensionistici

La CES condivide le proposte della Commissione rispetto a:

- Migliorare l'informazione per gli utenti;
- Rafforzare la regolamentazione sulla trasparenza dei regimi pensionistici privati, delle strategie di investimento e solvibilità;
- Rimuovere ostacoli alla mobilità in caso di pensioni complementari.

La CES sarebbe favorevole a una nuova iniziativa sulla portabilità dei diritti pensionistici occupazionali, all'unica condizione che ciò non avesse alcun effetto negativo sui sistemi nazionali.

Tuttavia la mobilitazione per "sistemi pensionistici europei adeguati, sostenibili e sicuri" non si riduce all'applicazione di misure di "adeguamento tecnico" – tanto più che le misure proposte finora analizzate non si rivelano neutrali e, come minimo, tendono a confermare/rafforzare gli orientamenti politici già realizzati in alcuni paesi.

L'esperienza passata ha sempre dimostrato che riforme di successo in questo campo richiedono consistenza con alcune regole fondamentali:

- Le riforme debbono essere basate su osservazioni e diagnosi condivise. Ciò implica scambi, dialogo e consultazioni;
- Esse debbono coinvolgere tutte le parti interessate. Non possono quindi provenire esclusivamente dai politici ma debbono coinvolgere, in particolare, i sindacati;
- Debbono essere giuste ed eque e riguardare tutti, non soltanto una categoria di persone;
- Debbono essere realizzate nel tempo, se si vuole che siano "socialmente accettabili";
- Debbono essere valutate periodicamente e qui, ancora una volta, debbono ricevere consenso sulla loro pertinenza, utilità, necessità;
- Debbono prendere in considerazione le diversità del lavoro e delle carriere professionali.

Una mobilitazione reale a favore di regimi pensionistici sostenibili e di qualità deve, prima di tutto, essere perseguita risalendo la corrente, ovvero affrontando il tema della qualità del lavoro e delle retribuzioni che, in particolare nei regimi assicurativi sociali, ha un impatto diretto sull'ammontare delle future pensioni. E questa qualità dell'occupazione e delle retribuzioni a sua volta garantisce il finanziamento e la sostenibilità per tutti i regimi, sia assicurativi che universali. Per questo, nessuna riforma pensionistica può essere fatta in assenza di un'audace ed attiva politica dell'occupazione, a maggior ragione in un contesto di aumento della disoccupazione tra i giovani ed un'esplosione dell'insicurezza del lavoro.

Il coinvolgimento dei sindacati, che rappresentano gli interessi dei contribuenti e dei pensionati, deve essere permanente ed effettivo a tutti i livelli decisionali e di controllo. I sindacati debbono essere consultati e coinvolti nell'applicazione delle riforme previste e/o applicate e nella loro valutazione.

Infatti, dietro a questo dibattito sul tipo di sistema pensionistico da applicare o incoraggiare/sviluppare nell'Unione europea c'è quello sui valori e sul tipo di società da promuovere in Europa.

Con sistemi pensionistici così succubi si vuole la costruzione di un'Europa basata sul mercato e sulla libera circolazione dei capitali?

Oppure vogliamo costruire e promuovere un'Europa sociale, basata sui valori di solidarietà e responsabilità collettiva che possa garantire un reddito adeguato a tutti, fino alla pensione? Questa è la scelta della CES, ancor più pertinente in questo 2010, "Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale".

(Traduzione MC)