

E se riagganciassimo le Pensioni alle Retribuzioni contrattuali?

di **Red. Ref.** | www.reforming.it

« *Societas nostra lapidum fornicationi simillima est, quae, casura nisi in vicem obstarent, hoc ipso sustinetur.* »

Seneca – “[Epistulae morales ad Lucilium](#)”,
Liber XV (XCIII-XCV)

L’inflazione molto elevata del 2022 e del 2023 ha sollevato il tema della riforma dell’indicizzazione automatica delle pensioni. Con le regole attuali (L. 388/2000), fiammate inflazionistiche hanno effetti di accumulazione permanente sulla spesa, che per il futuro si vorrebbero assoggettati a una regolazione più attenta di quella in vigore, alla luce delle difficoltà di finanza pubblica, dell’alto debito pubblico che è difficile da incanalare su sentieri di riassorbimento, della alta spesa pensionistica come quota del PIL e anche come quota della spesa complessiva per *welfare*, del contesto di incertezza internazionale con maggiore rilievo del canale esterno di creazione di inflazione e, da ultimo, della sofferenza dei redditi da lavoro. Tutte complessità dei nostri tempi e plausibilmente die tempi futuri.

E se si indicizzassero di nuovo le pensioni alla dinamica delle retribuzioni contrattuali orarie? Di solito, i ritorni al passato non sono privi di insidie, ma in questo caso le ragioni della scelta potrebbero essere più forti. La regola potrebbe essere quella di mantenere l’indicizzazione al FOI s.t. ma con il *cap* di non oltrepassare, anno per anno, la variazione delle retribuzioni contrattuali.

1. Retribuzioni contrattuali e FOI senza tabacchi dal 2005 a oggi

Se si guarda a quanto accaduto dal 2005 a oggi¹, i tassi di crescita delle retribuzioni contrattuali lorde orarie (intera economia) e delle retribuzioni contrattuali lorde per dipendente (intera economia) si sono evoluti in maniera pressoché identica². L’andamento dell’Indice dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi (“FOI s.t.”) è stato più variabile, con i due picchi del 2022 e del 2023, rispettivamente dell’8,1 e del 5,4 per cento ([Graf. 1](#)).

¹ L’estensione temporale del *dataset* dell’ISTAT senza ricorrere al *dataset* delle serie storiche più lunghe con anni di riferimento diversi e da ribasare.

² I dati si riferiscono a tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, con l’esclusione dei dirigenti.

La differenza tra la crescita del FOI s.t. e quella delle retribuzioni contrattuali, calcolata in capitalizzazione composta³, conta rispettivamente 5,2 e 4,8 punti percentuali tra il 2005 e il 2023, e 10,5 punti percentuali sul sottoperiodo tra il 2019 e il 2023. L'intero stacco tra il FOI s.t. e le retribuzioni nasce negli anni *post* COVID-19, quando si è verificata la fiammata dei prezzi. Se, invece, ci si sofferma sulla prima parte dell'intervallo temporale, dal 2005 al 2019, il dato del FOI s.t. è inferiore, con le retribuzioni che mostrano tassi di crescita più elevati rispettivamente di 7,1 e 7,5 punti percentuali ([Graf. 2](#)). Per inciso, la crescita media del PIL tra il 2005 e il 2023 è stata inferiore allo 0,3 per cento all'anno mentre, se ci si concentra sul periodo 2005-2019, la dinamica è stata praticamente nulla, piatta.

Che in periodi normali, o quantomeno meno anomali di quelli interessati da crisi economiche come quella da COVID-19, le retribuzioni mostrino tassi di crescita mediamente più alti rispetto al FOI s.t. non deve stupire, e almeno per due ordini di motivazioni: (1) la variazione delle retribuzioni non è solo nominale ma, in linea di principio, include una componente reale connessa ai miglioramenti di produttività; (2) la variazione delle retribuzioni qui presa in esame riguarda la solo parte contrattuale o tabellare, ossia i minimi retributivi (sono escluse le altre componenti per categoria o *ad personam* o di natura straordinaria o di premialità).

Non deve stupire neppure che in fasi anomale le variazioni del FOI s.t. (e più in generale di tutti gli indici dei prezzi e del costo della vita) siano più rapide e più intense. I prezzi sono una grandezza di mercato, a meno di alcuni ambiti a maggior controllo e regolazione⁴, mentre le retribuzioni contrattuali sono adeguate previa confronto tra le Parti sociali, e tengono per forza di cose in conto le compatibilità economiche e di bilancio. Proprio da questa diversa natura delle variazioni di retribuzioni contrattuali e indici dei prezzi prende corpo la proposta di mantenere le pensioni agganciate al FOI s.t., così come in effetti oggi avviene, ma introducendo il vincolo che la crescita annuale non possa oltrepassare quella delle retribuzioni contrattuali nello stesso anno, con l'implicazione logica che, in caso di crescita nulla (o se mai addirittura negativa) dei minimi contrattuali, le pensioni non siano rivalutate.

2. Le ragioni per cambiare le regole di indicizzazione: coesione sociale dalle pensioni al mondo del lavoro e ai giovani

Perché mai le pensioni (sineddoche per i pensionati) dovrebbero accettare? Si intravedono almeno tre motivi seri e urgenti. Il primo motivo è stato discusso nella precedente RN "[Un bottle-message per la Corte costituzionale del 2024](#)". In sintesi, l'affermazione potrà anche risultare disturbante, ma l'automatismo di rivalutazione si applica ad assegni già calcolati con regole vantaggiose rispetto alla neutralità attuariale, e questo è vero sia per le quote retributive sia per quelle contributive. Una prestazione previdenziale che in partenza già contiene componenti di vantaggio può essere richiesta,

³ Si calcolano dapprima le produttorie di tutti i fattori di capitalizzazione ($\prod(1 + var_t)$), poi a ogni produttoria si sottrae l'unità per ottenere il tasso composto, quindi si calcolano le differenze tra tassi composti (quelle in [Graf. 2](#)). In questo modo gli scenari sono tenuti separati e poi confrontati alla fine. Non si possono accumulare nel tempo le differenze annuali tra tassi di crescita, dal momento che l'accumulazione composta non è funzione lineare.

⁴ Rispetto ad alcuni decenni fa, persino la tariffazione delle *utilities* (energia elettrica, gas, nettezza urbana, etc.) tiene maggiormente conto delle dinamiche di mercato e in particolare dei prezzi di approvvigionamento delle materie prime. Questo punto meriterebbe una più ampia digressione, che si omette per finalità di sintesi e per mantenere l'attenzione sul tema centrale della RN.

in caso di necessità e di razionamento in corso di altre prestazioni a carattere redistributivo, di sopportare una parte dei sacrifici accettando una minore indicizzazione ai prezzi⁵.

Il secondo motivo – di cui si desidera discutere qui – è che in questa fase sono i redditi da lavoro che hanno bisogno di sostegno e sono le misure *pro*-occupazione che hanno bisogno di risorse fresche e il più possibile strutturali. Mentre la povertà continua a crescere tra i giovani e nei nuclei familiari con genitori giovani, per consolidate mentalità e tradizione culturale si continua a pensare che le misure che toccano le pensioni vadano *tout court* a incidere sulle più gravi sacche di povertà e indigenza. Sempre per consolidata impostazione culturale maturata dagli anni Sessanta a tutti gli Ottanta⁶, si continua a dare massimo rilievo al fatto che, intervenendo sulle pensioni, si toccano aspetti contrattuali già definiti molti anni prima e lo si fa, per giunta, quando la controparte (il pensionato) ha ormai ridotte possibilità di rivedere le scelte di lavoro e di risparmio; non si dà, per converso, sufficiente peso alle ridotte possibilità di scelta in cui si trovano giovani disoccupati e sottoccupati, lavoratori di qualunque età a basso reddito, lavoratori di mezza età disoccupati e a rischio di rimanere marginalizzati. Per queste categorie il momento in cui è fruttuoso e necessario scegliere potrebbe chiudersi per sempre, e le possibilità di scegliere e di agire rimanere compromesse. Si continua ad avere chiarissima l'anomalia di modificare le regole sulla cui base lavoratori e lavoratrici ormai anziani hanno preso le loro scelte da giovani; non c'è sufficiente chiarezza del dramma di non modificare le regole per permettere a lavoratori e lavoratrici oggi giovani di compiere liberamente le loro scelte. Il dramma non è solo per loro ma per tutti, perché è dal rilancio del lavoro e della produttività che dipende la costruzione di un nuovo equilibrio in cui ci sia spazio sufficiente per tutti.

I dati dell'ISTAT fotografano con chiarezza le più elevate incidenze di povertà assoluta ([Graf. 3](#)) e relativa ([Graf. 4](#)) proprio tra le famiglie la cui persona di riferimento ha età compresa tra 35 e 54 anni⁷. Tra il 2014 e il 2022 (più recenti dati disponibili), lo stato di maggior sofferenza di questi nuclei familiari è andato addirittura aggravandosi mentre quello degli anziani alleviandosi.

In definitiva, il secondo motivo è la coesione sociale che, forse per la prima volta in età repubblicana, dovrebbe andare dalle pensioni in pagamento al lavoro, da chi è percettore di redditi pensionistici a chi ha o cerca di procurarsi redditi da lavoro, cosa che non è avvenuta neppure con le riforme degli anni Novanta, nonostante queste abbiano eliminato i paradossi più evidenti e cambiato volto al sistema.

Infine, il terzo motivo riguarda l'equilibrio tra componenti del sistema economico. Come sottolineato da Luciano Capone nel suo editoriale su [Il Foglio](#) del 1° ottobre 2024 ("[Pensionati e perequati](#)"), le pensioni non possono essere "[...] una variabile indipendente, soprattutto in un Paese in crisi demografica, con un debito elevato e una crescita anemica" e, si aggiunge qui, di fronte a crisi economiche come quelle attraversate nel 2008-2012 (il cosiddetto *double-dip*) e nel 2020 (da COVID-

⁵ Questa osservazione è purtroppo vera indipendentemente dal valore assoluto dell'assegno. Per i redditi da pensione bassi (inferiori al Trattamento minimo dell'INPS o al doppio del Trattamento minimo) si può mantenere una clausola di salvaguardia per sostenerne maggiormente il potere di acquisto, ma senza che, come da sempre senza distinzione di fasi storiche, misure speciali per i redditi bassi arrivino a informare *tout court* le regole generali del sistema; senza, in altri termini, che l'esistenza di numerose pensioni di importo basso, spesso conseguenza di regole di uscita in passato troppo lasche, costringa a trattare tutte le prestazioni pensionistiche in deroga a un netto sano principio di separazione tra previdenza e redistribuzione. Sempre di Reforming si veda, su questo punto, il contributo "[Italian Pension Conundrum](#)".

⁶ E anche oltre, se si considerano, solo per fare un esempio, le due lunghissime transizioni previste dalla riforma "Amato" (1992) e dalla riforma "Dini" (1995), necessarie per rendere politicamente e socialmente possibili i cambiamenti del sistema.

⁷ La persona di riferimento normalmente l'intestatario della scheda di famiglia in Anagrafe.

19), con forte caduta del PIL e contemporaneamente tensioni sui prezzi⁸. La rivalutazione automatica ai prezzi per tutelare il potere di acquisto non può far crescere le pensioni più delle retribuzioni senza che questo aggravi lo sbilanciamento interno alla spesa per *welfare* italiana, sottragga risorse a misure dedicate allo sviluppo e alla promozione delle generazioni giovani, complichino qualunque programma di alleggerimento del carico fiscale e contributivo sul lavoro, un obiettivo tentato da tanto tempo e destinato a restare un miraggio nei vincoli di bilancio. Per un lungo periodo storico è avvenuto che alle pensioni fosse permesso di beneficiare della giovinezza del Paese e della intensa crescita del PIL e delle retribuzioni. Adesso che PIL e retribuzioni languono, e che il ricambio generazionale va coltivato anche dedicandovi adeguate risorse pubbliche, è il mondo del lavoro che attende solidarietà e coesione dalle pensioni. Chi crede nella coesione sociale e generazionale non può ignorare e guardare altrove.

Con le regole di indicizzazione della [L. 388/2000](#) (si veda nel seguito), derogate per necessità durante gli ultimi anni ma pronte a ritornare in vigore nel 2025 in assenza di ulteriori interventi, un solo punto percentuale di inflazione conta, se applicato alle sole pensioni IVS⁹, circa 3 miliardi che dall'anno dopo sono base acquisita per la successiva rivalutazione composta. Nel 2022 il FOI s.t. ha toccato l'8,1 per cento mentre nel 2023 il 5,4 per cento. Per fare un esempio, il [PNRR](#) destina agli asili nido e alle scuole per l'infanzia ([Missione 4-C1, Investimento 1.1](#)) 4,6 miliardi *one-shot*. Nel 2023 la spesa per l'[Assegno unico universale alle famiglie](#) è ammontata a circa 17,5 miliardi.

3. Dagli anni Cinquanta al 1992: le pensioni ricevono ampio dividendo della crescita per coesione dal mondo del lavoro

Per lunghi decenni è avvenuto il contrario in nome della medesima coesione sociale: coesione sociale dal lavoro alle pensioni. Fino alle riforme degli anni Novanta, alle pensioni veniva permesso di condividere la stessa [scala mobile](#) dei lavoratori dell'Industria¹⁰, con adeguamenti a frequenza infrannuale (trimestrale, poi semestrale, prima di diventare annuale come tutt'oggi). L'indice valido ai fini della scala mobile ha smesso di essere calcolato da metà anni Novanta¹¹. Fino a quel momento esso ha avuto un dettaglio settoriale e categoriale molto più fine del FOI proprio per garantire una più forte difesa del potere di acquisto. Negli anni in cui il PIL cresceva sopra il 5 per cento all'anno (numeri da non crederci oggi, [Grafico 5](#)), quando la popolazione era giovane, il debito pubblico era sì in aumento ma ancora a livelli fisiologici e le retribuzioni contrattuali seguivano una dinamica molto più intensa di quella del FOI¹², le pensioni hanno potuto ricevere un dividendo di quella crescita anche tramite il

⁸ Macroscopiche nella crisi da COVID-19 e registrate, seppur su scala minore, anche nella precedente crisi del 2008-2012. Ogni variazione dell'indice dei prezzi permette alle pensioni di accumularsi in capitalizzazione composta senza possibilità di ridimensionamento, perché l'indicizzazione si applica solo in caso di variazioni positive del FOI s.t. e mai in territorio negativo.

⁹ Escluse rendite INAIL, pensioni e assegni sociali, pensioni indennitarie, pensioni di invalidità assistenziali, etc..

¹⁰ Si veda la [L. 153/1969](#) (in particolare, l'art. 19).

¹¹ Con un prolungamento ancora di qualche anno ai soli fini di regolare posizioni contrattuali già assunte e che facevano riferimento all'indice della scala mobile.

¹² Le serie storiche lunghe riportano il FOI ma non il FOI s.t.. Negli anni in cui le serie sono confrontabili, lo scarto risulta in ogni caso piccolo.

pieno aggancio alle variazioni dell'indice della [scala mobile](#)¹³. Allora fu il lavoro a farsi carico della coesione rispetto alle pensioni, gli attivi a farsene carico rispetto ai pensionati¹⁴.

Per avere un ordine di grandezza di quale traino ci sia stato, il [Grafico 6](#) riporta le differenze anno per anno, espresse in punti percentuali, tra le variazioni percentuali delle retribuzioni orarie lorde degli operai dell'Industria e le variazioni percentuali del FOI¹⁵. Sino alla fine degli anni Settanta, le prime hanno avuto una dinamica molto molto più intensa del FOI, come effetto congiunto della crescita reale e dell'indicizzazione via scala mobile condivisa con le pensioni. La differenza si è andata riducendo a partire dagli anni Ottanta ([Grafico 5](#)), quando l'Italia ha cominciato ad assumere le tendenze macroeconomiche su cui ancora adesso si muove, fatte di crescita bassa o stagnante, dinamica delle retribuzioni ridimensionata rispetto ai decenni precedenti e in ulteriore indebolimento, inflazione anch'essa abbattuta soprattutto rispetto ai picchi degli anni Settanta (caratterizzati anche dalla rottura del [Gold exchange standard](#) e dagli [shock petroliferi](#)).

A puro titolo indicativo, la differenza tra le variazioni percentuali, calcolate in accumulazione composta¹⁶, delle retribuzioni contrattuali orarie lorde degli operai dell'industria e del FOI, dal 1956 al 1992, raggiunge i livelli macroscopici del [Grafico 6](#) (la linea continua rossa). È stata proprio quella lunga fase di crescita a permettere di mantenere un sistema pensionistico generoso e accomodante sia nelle regole di accesso e di calcolo sia nelle stesse regole di indicizzazione su cui questa RN si focalizza. L'arco temporale nel [Grafico 5](#) e nel [Grafico 6](#) termina non a caso nel 1992, anno della prima grande riforma di [riequilibrio delle pensioni](#) (la "Amato", parte del più generale riassetto dei conti pubblici per l'ingresso nell'Euro), che prese atto della non sostenibilità di quelle regole per le mutate condizioni di crescita, produttività, occupazione e demografia. Nello specifico delle regole di indicizzazione, in realtà, la correzione era già incominciata da prima, con misure di riduzione della frequenza degli adeguamenti e di scaglionamento rispetto al livello dei redditi pensionistici della elasticità all'indice del costo della vita, di pari passo che diventavano evidenti e ineludibili i cambiamenti strutturali dell'economia¹⁷.

Anche sul fronte della indicizzazione, la riforma del 1992 ([L. 503/1992](#), art. 11) segnò comunque un cambiamento importante, perché cancellò il riferimento all'indice speciale del costo della vita calcolato ai fini della scala mobile (tra l'altro allora in via di [smantellamento](#)), e introdusse il riferimento all'indice generale dei prezzi¹⁸. A soli due anni di distanza, la [L. 724/1994](#), intervenendo sulla L.

¹³ Per non sovraccaricare l'analisi e i grafici, si omettono le statistiche demografiche. Dagli anni Sessanta a oggi la popolazione ha subito un processo di continuo invecchiamento cui, negli ultimi dieci-quindici anni, si sono aggiunti anche la tendenza alla riduzione in numeri assoluti e lo spopolamento di aree interne soprattutto del Mezzogiorno. Gli indici di vecchiaia e di dipendenza si sono lentamente ma continuamente deteriorati. I ritmi di crescita del PIL dei "ruggenti" Sessanta e Settanta, e per converso la stagnazione di oggi, hanno anche profonde radici demografiche. Si vedano di Reforming: "[Aging and Growth in Italy](#)", "[Aging and Growth in Denmark, France, Norway](#)", "[Aging and Growth in Europe](#)".

¹⁴ I pensionati beneficiarono di una rivalutazione attraverso un indice specifico delle retribuzioni creato per essere componente della contrattazione del costo del lavoro.

¹⁵ Nel grafico compaiono anche le variazioni delle retribuzioni contrattuali orarie lorde di tutti i lavoratori dipendenti, privati e pubblici, anche in questo caso con esclusione dei dirigenti (si veda "[Numeri indice delle retribuzioni contrattuali orarie lorde per alcuni settori di attività economica e qualifica professionale - Anni 1955-2015](#)").

¹⁶ Il calcolo avviene come sinteticamente descritto nella nota in calce numero tre.

¹⁷ Come maggiori passaggi legislativi si possono citare: la [L. 160/1975](#) (art. 9), la [L. 297/1982](#) (art. 3), la [L. 730/1984](#) (il Titolo VI). In particolare, la L. 160/1975 fece comparire l'aggancio del Trattamento minimo dell'INPS alla dinamica delle retribuzioni minime contrattuali. Anche se poi le regole di rivalutazione del TM sono cambiate più volte nel tempo (oggi è anch'esso agganciato al FOI s.t.), allora emerse per la prima volta un principio embrionale di collegare dinamica delle pensioni e dinamica delle retribuzioni contrattuali, che però allora era facile a farsi, visto che in quegli anni le retribuzioni registravano tassi di crescita significativi. Alla L. 730/1984 si deve invece l'introduzione di una rivalutazione differenziata, con elasticità decrescente per fasce di importo crescenti delle pensioni.

¹⁸ Oggi è il FOI s.t., ma in realtà nel tempo sono stati adottati anche indici diversi.

503/1992, stabilì che l'indicizzazione avvenisse a gennaio dell'anno "t+1" in base alla variazione dell'indice dei prezzi registrata tra l'anno "t" e l'anno "t-1" (con meccanismo di conguaglio in caso di assestamento dei dati).

4. La L. 388/2000 e l'erraticità normativa sino a oggi

Anche dopo le riforme di inizio anni Novanta, la normativa fu ben lungi dallo stabilizzarsi. Con modifiche a cadenza quasi annuale¹⁹ si arriva alla [L. 388/2000](#) tutt'ora in vigore anche se a più riprese derogata. All'articolo 69, si individuano tre scaglioni progressivi²⁰ con elasticità al FOI s.t. decrescenti al crescere del reddito complessivo da pensione (100, 90 e 75 per cento). L'indicizzazione avviene con lo stesso meccanismo dell'imposta progressiva sui redditi da lavoro: differenti porzioni di uno stesso reddito da pensione beneficiano di rivalutazioni diverse a seconda dello scaglione in cui si collocano. Se si considerano i più recenti dati sulla distribuzione per scaglioni dei redditi pensionistici, l'elasticità media al FOI s.t. si attesta a circa il 97 per cento. Le modifiche temporanee che si sono succedute negli ultimi anni²¹ hanno puntato ad abbassare di 15-20 punti percentuali l'elasticità, rivendendo sia le aliquote, sia il numero di scaglioni, sia l'applicazione progressiva o per fascia secca delle aliquote²².

L'erraticità della normativa, in deroga a una legge di ormai quasi venticinque anni fa, testimonia le persistenti difficoltà a mantenere un automatismo di indicizzazione così reattivo e alto. La sola deroga disposta per il biennio 2023-2024, quella finita sotto la lente della Corte costituzionale di cui si attende pronuncia²³, ha permesso una minore spesa valutabile, già al netto degli effetti fiscali, in oltre 2,1 miliardi nel 2023, circa 4,0 miliardi all'anno tra il 2024 e il 2026, circa 3,9 miliardi all'anno tra il 2027 e il 2029, circa 3,8 miliardi dal 2040 in poi (le fonti sono le Relazioni tecniche alle Leggi di bilancio per il 2023 e il 2024). Per un termine di paragone, anche molto esplicativo del rapporto tra generazioni di quest'epoca, è come se ogni anno, da adesso in poi, si rendessero disponibili risorse equivalenti a quelle che il PNRR ha messo a disposizione *one-shot* per i servizi di asilo nido e scuola primaria.

Se il riferimento normativo per l'indicizzazione continua a rimanere quello del 2000, e attorno a questo ci si continua a muovere con deroghe decise in urgenza e a singhiozzo, la Corte costituzionale non può non valutare anomala questa condizione, che illude pensionati e pensionandi che la rivalutazione degli assegni possa beneficiare di quella garanzia reale, mentre le compatibilità economiche, i vincoli di bilancio e le esigenze delle diverse generazioni non lo permettono. È su questa incoerenza del Legislatore ordinario che la Suprema Corte potrà eccepire illegittimità costituzionale. Se nel 2000 il Legislatore ordinario avesse invece fissato regole diverse e più realistiche senza più discostarsene, sulla base delle argomentazioni come quelle più volte ripercorse in questa Nota e nei precedenti lavori di Reforming e assumendosene ovviamente la responsabilità politica, la Corte con ogni probabilità non avrebbe avuto nulla da eccepire, perché non esiste un diritto assoluto alla indicizzazione delle pensioni

¹⁹ La più importante forse quella della [L. 448/1998](#) (art. 34), che stabilì che l'indicizzazione si applicava, non separatamente sulle singole prestazioni pensionistiche, ma sul complesso dei redditi pensionistici. In presenza di elasticità decrescenti al crescere dei redditi pensionistici, il cambiamento ha effetto significativo.

²⁰ Come multipli del TM.

²¹ Per citare solo le più recenti: la [L. 213/2023](#), la [L. 197/2022](#), la [L. 160/2019](#), la [L. 145/2018](#), la [L. 208/2015](#), la [L. 147/2013](#).

²² Nell'applicazione secca per fascia la pensione è indicizzata interamente con l'aliquota del massimo scaglione in cui si colloca. Nell'applicazione progressiva (à la IRE), invece, le diverse porzioni della pensione sono indicizzate alle aliquote degli scaglioni in cui si collocano.

²³ Sul punto di veda, di Reforming: "[A bottle-message per la Corte costituzionale del 2040](#)", "[Retribuzioni e Pensioni vs. Inflazione](#)", "[Estendere la vecchiaia contributiva a tutti. E poi tenere finalmente ferme le regole](#)".

all'inflazione, men che meno rinforzato da difesa costituzionale. La normativa generale sulle pensioni, che si tratti di requisiti di accesso, di regole di calcolo, di modalità di rivalutazione o di altri aspetti sistemici, non la può fare la Corte costituzionale perché è una scelta politica che deve tenere conto dei vincoli e delle sfide dei tempi. Se non c'è chiarezza su questo assunto, il rischio è il caos costituzionale, con la Corte ridotta a ricettacolo di richieste di difesa dei propri diritti provenienti da gruppi diversi della società in maniera disorganica e senza alcun tentativo di composizione politica. Perché allora non chiedere alla Corte la difesa del valore reale dei finanziamenti al Sistema sanitario nazionale, o la cancellazione di tutte le regole di riparto dei fondi nazionali basate sulla spesa storica come incompatibili con la misurazione attuale delle condizioni e dei fabbisogni di Regioni e Comuni?

Se nel 2000 il Legislatore ordinario avesse stabilito regole di indicizzazione come quelle che qui si stanno proponendo (*i.e.* variazioni del FOI s.t. ma con *cap* definito dalle variazioni delle retribuzioni contrattuali), difficilmente la Corte sarebbe intervenuta a censurare o a chiedere cambiamenti. È forse intervenuta a censurare la riforma "Amato" del 1992 o la riforma "Dini" del 1995 o, prima ancora di queste, era forse intervenuta a censurare i ridimensionamenti dell'indicizzazione degli anni Ottanta (l'introduzione degli scaglioni progressivi)? È forse intervenuta a censurare il disancoraggio delle pensioni dalla scala mobile quando la scala mobile è stata cancellata per le retribuzioni in un momento difficile per l'economia e per il mondo del lavoro? Sarebbe stato un controsenso economico e giuridico che, estesa dal lavoro alle pensioni, la scala mobile restasse per le pensioni dopo che i tempi ne avevano decretato le tendenze distorsive e insostenibili per le retribuzioni.

Se la prossima legge di bilancio contenesse una misura come quella proposta da Reforming, a sistemazione definitiva o quantomeno di medio-lungo periodo della questione ormai ultraventennale, la Corte potrebbe anche tenerne conto nella sua valutazione sulla legittimità dei "raffreddamenti" dell'indicizzazione adottati nel 2023 e nel 2024, aiutandola a comprenderne le motivazioni di fondo e a contestualizzarli nell'attualità dell'economia e della finanza pubblica.

Che cosa sarebbe successo se l'indicizzazione fosse stata al FOI s.t. ma con *cap* la crescita delle retribuzioni contrattuali tra il 1992 e il 2025 e tra il 2005 e il 2023? Per semplicità, si prescinde da scaglionamenti con diverse elasticità, e si ipotizza indicizzazione al 100 per cento al *Min (Retribuzioni; FOI)*, ossia alla variazione più bassa tra quella delle retribuzioni contrattuali e quella del FOI s.t..

5. Se l'indicizzazione fosse avvenuta al *Min (Retribuzioni; FOI)* tra il 1992 e il 2015

Il periodo 1992-2015 corrisponde grossomodo alla [durata media di erogazione delle pensioni IVS](#). Inoltre, tranne che per i picchi negativi nel 2009, nel 2012 e nel 2013 e per le flessioni contenute nel 1993 e nel 2008, in tutti gli altri anni si è caratterizzato per tassi di crescita del PIL in territorio positivo. Il FOI si è mosso quasi sempre al di sopra o a ridosso del 2 per cento, tranne che per tre anni nella fase iniziale in cui ha registrato variazioni più forti, e in sette anni in quella terminale in cui ha registrato variazioni inferiori. Non ci sono state tensioni inflazionistiche paragonabili a quelle degli ultimi anni *post* COVID-19, e il motivo è da ricercarsi in primo luogo nel percorso di convergenza verso l'Euro che tra i requisiti prevedeva anche la comprovata stabilità dei prezzi e il rientro dell'inflazione verso il 2 per cento. Il [Grafico 7](#) descrive gli andamenti del PIL, del FOI, delle retribuzioni contrattuali orarie lorde degli operai dell'Industria, delle retribuzioni contrattuali orarie lorde dell'intera economia e, in aggiunta, l'involuppo minimo delle variazioni del FOI e di quelle delle retribuzioni contrattuali lorde

dell'intera economia (la doppia linea gialla che a volte corrisponde all'andamento del FOI, altre volte a quello delle retribuzioni)²⁴.

Il successivo [Grafico 8](#) mostra le differenze annuali tra le variazioni delle retribuzioni orarie lorde dell'intera economia e le variazioni del FOI (l'area grigia). Inoltre, si riportano anno per anno altre due grandezze: (1) la differenza tra la variazione complessiva in capitalizzazione composta delle retribuzioni e la omologa variazione del FOI²⁵; e (2) la differenza tra, da un lato, la variazione complessiva in capitalizzazione composta dell'inviluppo minimo delle variazioni di retribuzioni e FOI e, dall'altro, la omologa variazione del FOI. In altri termini, il *benchmark* è sempre la dinamica del FOI, nel primo caso messa a confronto con la dinamica delle retribuzioni, e nel secondo caso messa a confronto con l'inviluppo minimo delle dinamiche di retribuzioni e FOI.

Che cosa sarebbe accaduto nel lasso di tempo tra il 1992 e il 2015? Se l'indicizzazione avesse seguito l'andamento delle retribuzioni orarie lorde dell'intera economia, al 2015, cioè dopo 23 anni, le pensioni avrebbero guadagnato 4,2 punti percentuali rispetto all'indicizzazione al FOI (linea rossa continua nel [Grafico 8](#)). Se, invece, l'indicizzazione avesse seguito l'andamento del minimo tra variazioni delle retribuzioni e variazioni del FOI, al 2015 le pensioni avrebbero perso circa 18,3 punti percentuali in 23 anni rispetto all'indicizzazione al FOI (la linea rossa tratteggiata). Si sottolinea il *benchmark*: rispetto al FOI; il che significa che le pensioni sarebbero cresciute di meno, ma non ridotte o tagliate rispetto all'anno di decorrenza (in questo caso per ipotesi il 1992).

La maggior crescita ottenibile attraverso l'indicizzazione alle retribuzioni si spiega con la dinamica inflativa particolarmente sotto controllo almeno dal 1996 al 2007, prima per la preparazione dell'adesione all'Euro e poi per una disciplina monetaria e di bilancio migliorata rispetto al passato (e quasi inesistente tra gli anni Settanta e Ottanta). La minor crescita con l'indicizzazione all'inviluppo di retribuzioni e FOI, invece, non deve stupire se si riflette che in quegli anni sono state erogate pensioni quasi interamente retributive, calcolate con un criterio di calcolo generoso soprattutto per durate della rendita superiori a 20 anni. Per queste pensioni il valore iniziale era già maggiorato rispetto all'equità previdenziale e, di conseguenza, avrebbe risposto a una *ratio* finanziaria ma anche equitativa contenere anno per anno la difesa del potere di acquisto al più entro la dinamica delle retribuzioni contrattuali, per contribuire a mantenere proporzioni accettabili tra evoluzione dei redditi da lavoro ed evoluzione dei redditi da pensione. Dove era la Corte costituzionale in quegli anni?

Per rendere l'esempio ancora più concreto, lo stesso esercizio è ripetuto per gli anni tra il 2005 e il 2023 ([Grafico 9](#)), coinvolto da COVID-19 e dalle ripetute deroghe alla L. 388/2000.

6. Se l'indicizzazione fosse avvenuta al *Min (Retribuzioni; FOI)* tra il 2005 e il 2023

Nei 18 anni tra il 2005 e il 2023, il FOI s.t.²⁶ ha seguito un *trend* decrescente dal 2-3 per cento dei primi anni sino ad annullarsi o addirittura entrare in territorio negativo subito prima della crisi da COVID-19, che ha causato l'improvvisa impennata all'8,1 per cento nel 2022 e al 5,4 per cento nel 2023. Qualcosa

²⁴ Le retribuzioni dell'intera economia si riferiscono sia al comparto privato che a quello pubblico, con esclusione dei dirigenti. Qui si fa riferimento al FOI con tabacchi, perché non è disponibile una serie storica lunga al netto dei tabacchi. Come si è già commentato, lo scarto tra le due serie, misurato negli anni in cui entrambe sono disponibili, resta contenuto, soprattutto se giustapposto alle variazioni nel tempo di tutte le variabili considerate.

²⁵ Secondo i calcoli descritti nella nota in calce numero tre.

²⁶ Su questi anni si dispone direttamente del FOI s.t.

di simile è accaduto alle retribuzioni contrattuali orarie lorde, che hanno seguito un *trend* solo un po' meno negativo di quello del FOI s.t., ma con un rimbalzo nel *post* COVID-19 molto più contenuto e pari all'1,1 per cento nel 2022 e al 2,9 per cento nel 2023 ([Grafico 9](#)).

Senza le misure di raffreddamento dell'indicizzazione, al 2023 le pensioni avrebbero segnato una maggiore crescita di 5,2 punti percentuali rispetto alle retribuzioni contrattuali orarie lorde; questa, infatti, è stata la maggior crescita cumulata del FOI s.t. rispetto all'indice delle retribuzioni, tutta quanta emersa nel *post* COVID-19 attraverso l'impennata dei prezzi del 2022 e del 2023 e in misura minore anche del 2021.

Se, nello stesso arco di tempo, avesse trovato applicazione la regola di indicizzazione proposta da Reforming (le variazioni del FOI s.t. ma con *cap* le variazioni delle retribuzioni contrattuali), al 2023 la crescita complessiva delle pensioni (*i.e.* di una ipotetica pensione con decorrenza 2005) sarebbe stata di circa 17,4 punti percentuali inferiore rispetto alla piena indicizzazione al FOI s.t.. Anche in questo caso si sottolinea il *benchmark*: rispetto al FOI s.t., che tra il 2005 e il 2023 ha marcato una variazione cumulata del 39,3 per cento. In altri termini, l'applicazione della proposta di Reforming non avrebbe ridotto o tagliato gli assegni rispetto al loro valore alla decorrenza, ma limitato l'impatto su di loro esercitato dall'impennata dei prezzi *post* COVID 2019, invece *tout court* incorporata dall'automatismo di rivalutazione delle pensioni e solo in parte e più lentamente recuperata dalle retribuzioni contrattuali. Per sostenere le retribuzioni sono stati necessari gli interventi straordinari e temporanei di taglio del cuneo fiscale e revisione degli scaglioni dell'IRE, per i quali si stanno discutendo ipotesi di rinnovo difficili da finanziare, soprattutto se la Corte costituzionale chiederà la cancellazione dei "raffreddamenti" dell'indicizzazione delle pensioni.

La regola del minimo tra la crescita del FOI s.t. e la crescita delle retribuzioni avrebbe comunque permesso alle pensioni una crescita cumulata, tra il 2005 e il 2023, di circa il 22 per cento, circa 1 punto percentuale in media d'anno, non poco tenuto conto che gli assegni erogati tra il 2005 e il 2023 sono calcolati con regole vantaggiose rispetto alla neutralità attuariale ([è così anche per le pensioni e le quote di pensione contributive](#)), e che le retribuzioni contrattuali sono sì cresciute del 34,2 per cento in 18 anni, ma lasciando le famiglie più giovani, con genitori trentenni e quarantenni, in condizioni di povertà assoluta e relativa significativamente maggiore rispetto ai pensionati ([Grafico 3](#) e [Grafico 4](#)).

La regola del FOI s.t. con *cap* le retribuzioni contrattuali potrebbe sostituire quella della L. 388/2000 e dare finalmente stabilità a un tassello fondamentale negli equilibri del sistema pensionistico e più in generale di finanza pubblica. Le pensioni non rinuncerebbero al loro adeguamento nel tempo, ma questo sarebbe ridefinito su basi sostenibili e proporzionato alla dinamica delle retribuzioni contrattuali, quelle stesse che, anno per anno, permettono di dare continuità al finanziamento *pay-as-you-go*.

7. Conclusioni e sintesi

È già successo, in altri momenti storici come i Sessanta e i Settanta, che i pensionati abbiano beneficiato, anche attraverso le regole di rivalutazione annuale, delle condizioni di buona crescita dell'economia e delle retribuzioni. E si può dire allora fu giusto così: condividere con le generazioni anziane i frutti della nascita della Repubblica, dello sviluppo industriale del Dopoguerra e della creazione di un moderno *welfare state*. Per tanti anni le pensioni hanno staccato il dividendo della crescita e sono state calcolate ben al di là di quanto giustificabile con la durata delle carriere e le

contribuzioni versate. In parte questo è ancora vero, anche per le pensioni e le quote di pensione contributive nonostante questo punto sia sottaciuto. In particolare, l'indicizzazione è stata a lungo equiparata alla scala mobile delle retribuzioni, senza distinzione per livelli di reddito. Le mutate condizioni economiche e demografiche – da Paese giovane e in crescita a Paese vecchio e stagnante in mezzo secolo – hanno poi costretto ad avviare un percorso molto lungo e controverso di riforma del sistema pensionistico, che è ancora in corso e in cui siamo direttamente o indirettamente tutti immersi. Ancora una volta, la Corte costituzionale è chiamata a valutare la legittimità dei “raffreddamenti” dell'indicizzazione. Questa volta le misure sotto giudizio sono quelle per gli anni 2023 e 2024 che valgono circa 4 miliardi all'anno strutturali, una cifra significativa soprattutto se paragonata alle risorse limitate e insufficienti che ci si sforza di destinare agli interventi per i giovani, il mercato del lavoro, la sanità, la famiglia e la natalità, il contrasto delle povertà anche in età anziana. Le regole di indicizzazione fanno ancora riferimento alla L. 388/2000, ma la frequenza e la misura delle deroghe, che si sono da allora succedute, sono prova tangibile che non è più sostenibile un automatico quasi perfetto aggancio al FOI s.t.: l'elasticità media si colloca, a seconda degli anni, a cavallo del 97 per cento, il che implica che ogni punto di inflazione si traduca in circa tre miliardi di maggiore spesa che poi diviene base per l'accumulazione composta delle successive rivalutazioni. Se ne potrà riparlarne, forse, tra una ventina d'anni, dopo il superamento della “gobba” dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, e dopo avere ricostruito condizioni di demografia, occupazione, produttività e crescita che adesso mancano. Ma per raggiungere questi obiettivi è necessario ricomporre e reindirizzare la spesa pubblica, e il cambiamento non può non coinvolgere uno dei capitoli più grandi e più rigidi del bilancio, le pensioni. Questo scritto avanza la proposta di introdurre nuove regole di indicizzazione annuale: non più alla variazione del FOI s.t., ma al valor minimo tra la variazione del FOI s.t. e quella delle retribuzioni contrattuali. Se per lunghi periodi storici il mondo lavoro ha fornito coesione alle generazioni anziane, quando i redditi dei primi crescevano a ritmi elevati oggi inimmaginabili e quelli dei secondi avevano bisogno di sostegno, adesso la coesione dovrebbe andare in verso opposto. Allora i pensionati furono innalzati ai livelli di crescita registrati dalle retribuzioni in un Paese giovane; adesso che le retribuzioni sono basse e stagnanti in un Paese invecchiato, gli stessi pensionati dovrebbero capire le ragioni per un nuovo riallineamento, in verso opposto, alla dinamica delle retribuzioni. I dati dell'ISTAT sulla povertà assoluta e relativa fotografano in maniera netta la realtà: in un Paese comunque impoverito in tutte le componenti e dimensioni, le urgenze si collocano nelle fasce di età giovani e intermedie e nelle famiglie con genitori trentenni e quarantenni. Se, tra il 2005 e il 2023, avesse trovato applicazione la regola di indicizzazione proposta da Reforming, al 2023 la crescita complessiva delle pensioni (*i.e.* di una ipotetica pensione con decorrenza 2005) sarebbe stata di circa 17,4 punti percentuali inferiore rispetto alla piena indicizzazione al FOI s.t.. Questa regola avrebbe comunque permesso alle pensioni una crescita cumulata di circa il 22 per cento, circa 1 punto percentuale in media d'anno, non poco tenuto conto che gli assegni erogati tra il 2005 e il 2023 sono calcolati con regole vantaggiose rispetto alla neutralità attuariale e che le retribuzioni contrattuali sono sì cresciute del 34,2 per cento nello stesso periodo, ma lasciando le famiglie più giovani in condizioni di povertà significativamente maggiore rispetto ai pensionati. Con la proposta di Reforming l'aggiustamento alla fiammata inflazionistica *post* COVID-19 non sarebbe mancato, ma sarebbe stato allineato a quello delle retribuzioni contrattuali, cioè reso compatibile con tutto il resto perché le pensioni non possono essere una grandezza indipendente e aprioristica. Se manca il coraggio di sistemare questa pietra angolare, la questione dell'indicizzazione delle pensioni continuerà a lungo a occupare i dibattiti di politica economica, la scrittura delle leggi di bilancio e il “botta e risposta” tra Legislatore ordinario e Legislatore costituzionale. Un “botta e risposta” con parti ormai da copione consueta che si reggono a vicenda, se il primo fa finta di poter mantenere le regole di indicizzazione della L. 388/2000 per poi derogarle a più riprese lungo più di vent'anni (un'era geologica alla velocità dei nostri tempi), e il secondo è convinto di assolvere al ruolo di custode dei diritti costituzionali dei

pensionati mentre (più o meno) inconsapevolmente pone le basi per l'erosione di altri diritti non meno importanti ma molto meno rappresentati, come quelli delle generazioni giovani.

Se la prossima legge di bilancio contenesse una misura come quella proposta da Reforming, a sistemazione definitiva o quantomeno di medio-lungo periodo della questione ormai ultraventennale, la Corte potrebbe anche tenerne conto nella sua valutazione sulla legittimità dei “raffreddamenti” dell'indicizzazione adottati nel 2023 e nel 2024, aiutandola a comprenderne le motivazioni di fondo e a contestualizzarli nell'attualità dell'economia e della finanza pubblica. Queste pagine sono trasmesse agli Uffici della Corte costituzionale, sperando possano aggiungere elementi informativi in più per una valutazione che abbracci forma e sostanza del Diritto, anzi dei vari diritti specchiati nella nostra Carta. *Si parva licet componere magnis*, Reforming dà piena disponibilità a essere audito.

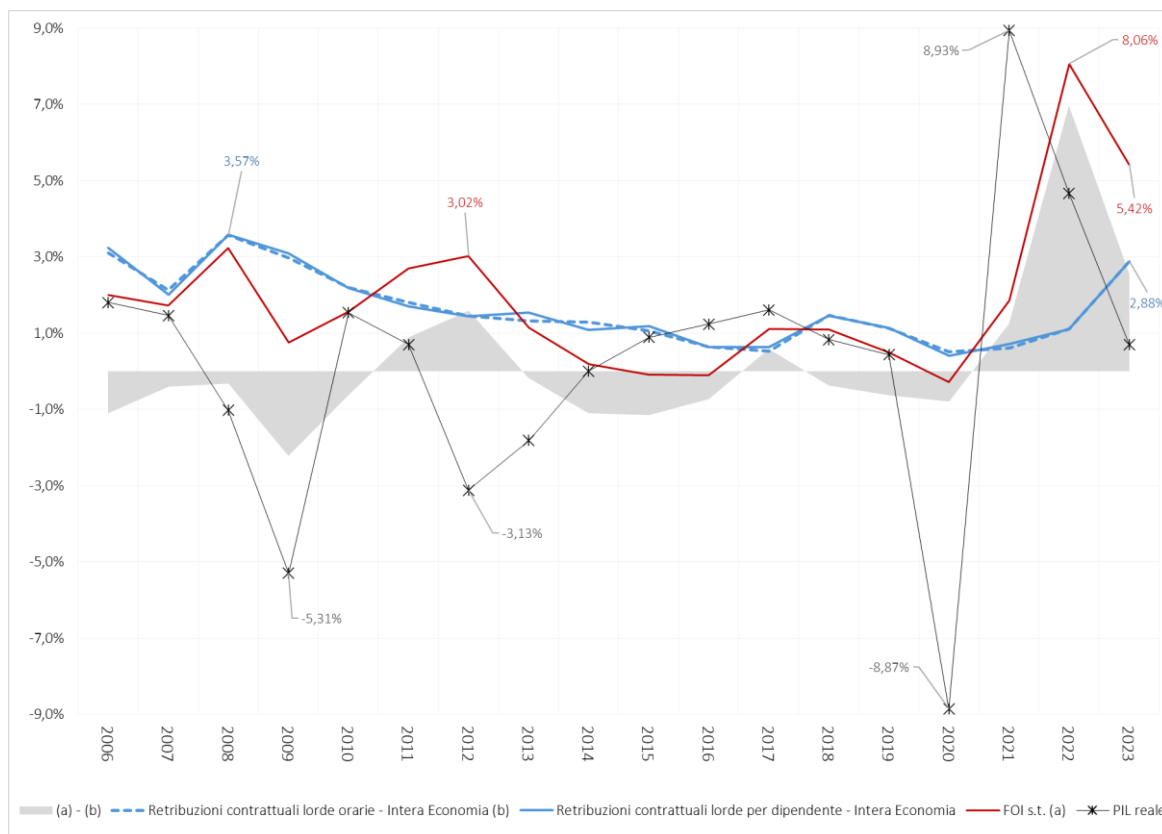
Red. Ref.

web: www.reforming.it

twitter: [Reformingit](https://twitter.com/Reformingit)

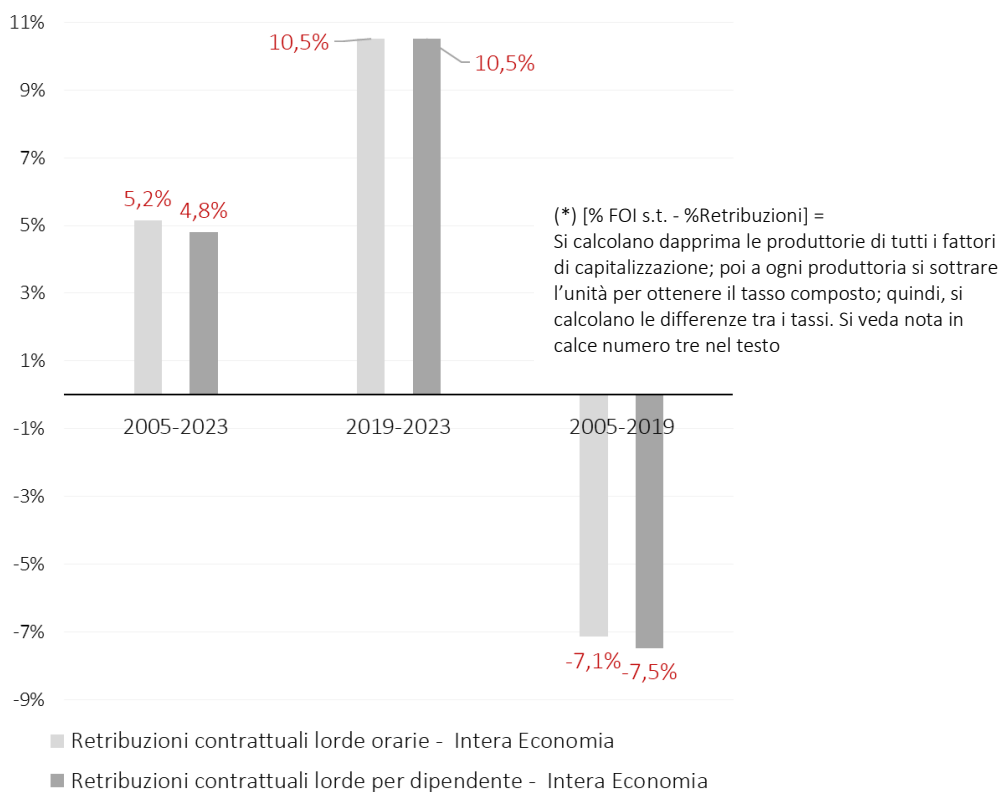
mail: info@reforming.it

Graf. 1 Tassi di variazione a confronto: 2005-2023



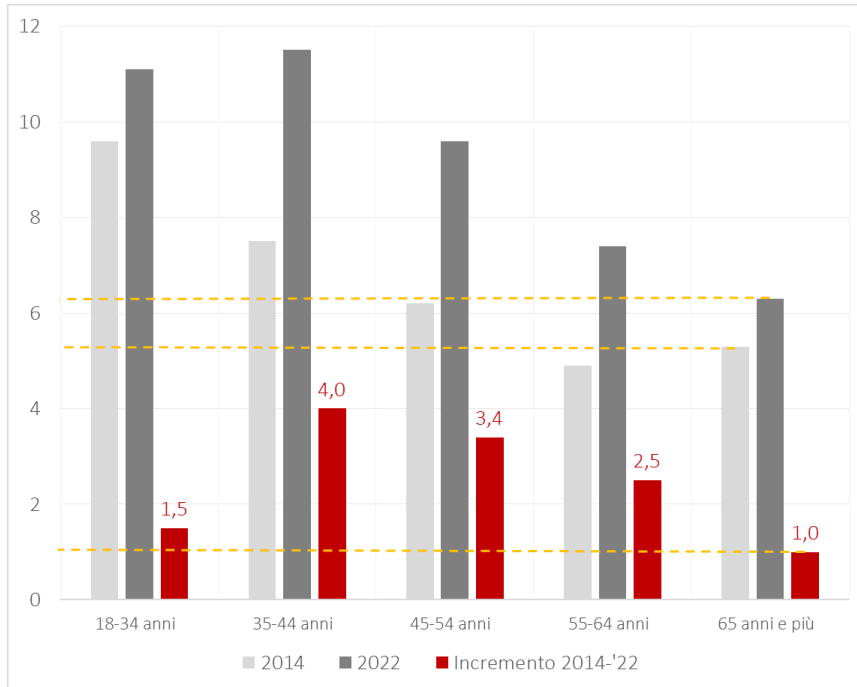
fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Graf. 2 Differenze tra le variazioni del FOI s.t. e le variazioni delle retribuzioni (*)



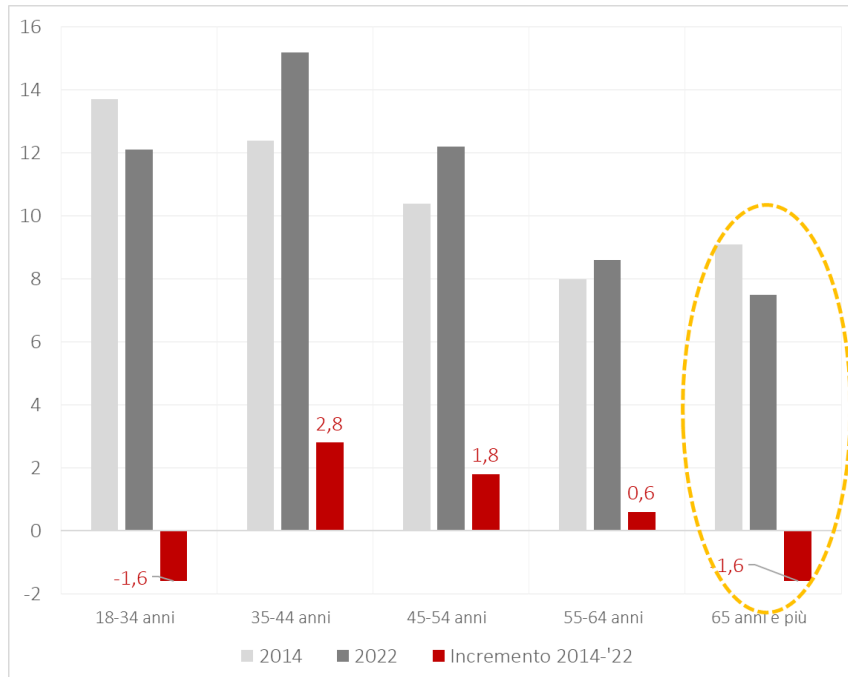
fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Graf. 3 Percentuale di famiglie in povertà assoluta per età della persona di riferimento



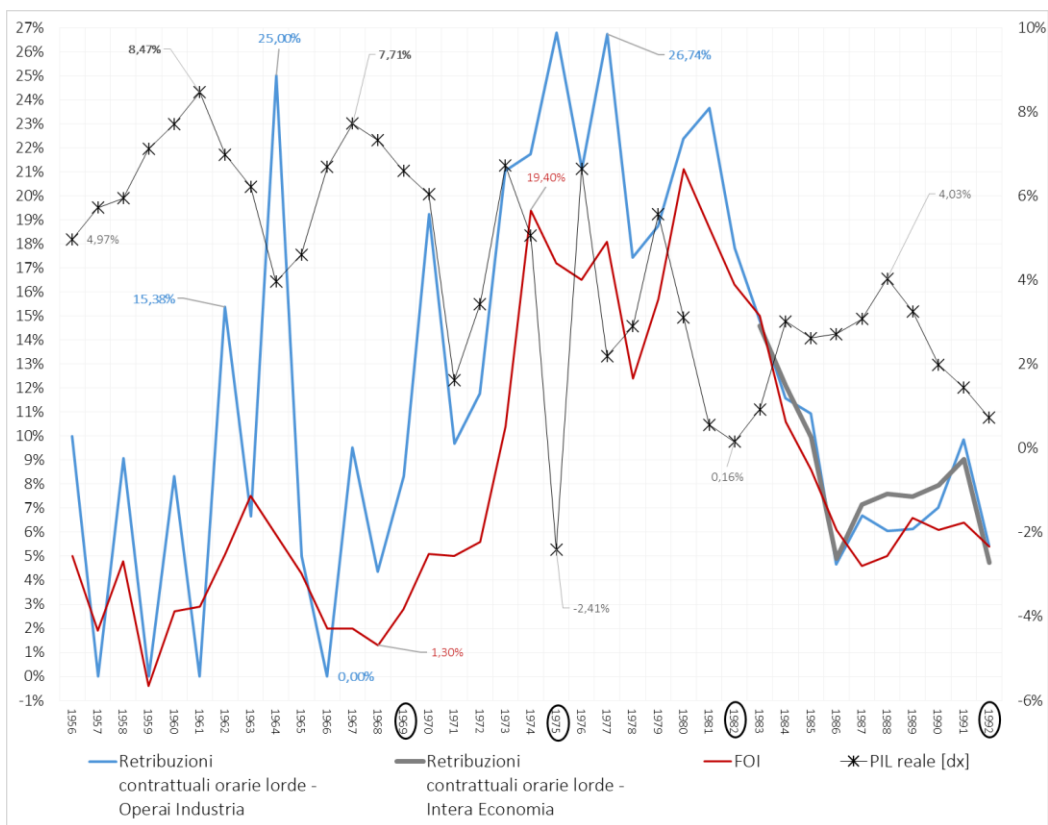
fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Graf. 4 Percentuale di famiglie in povertà relativa per età della persona di riferimento



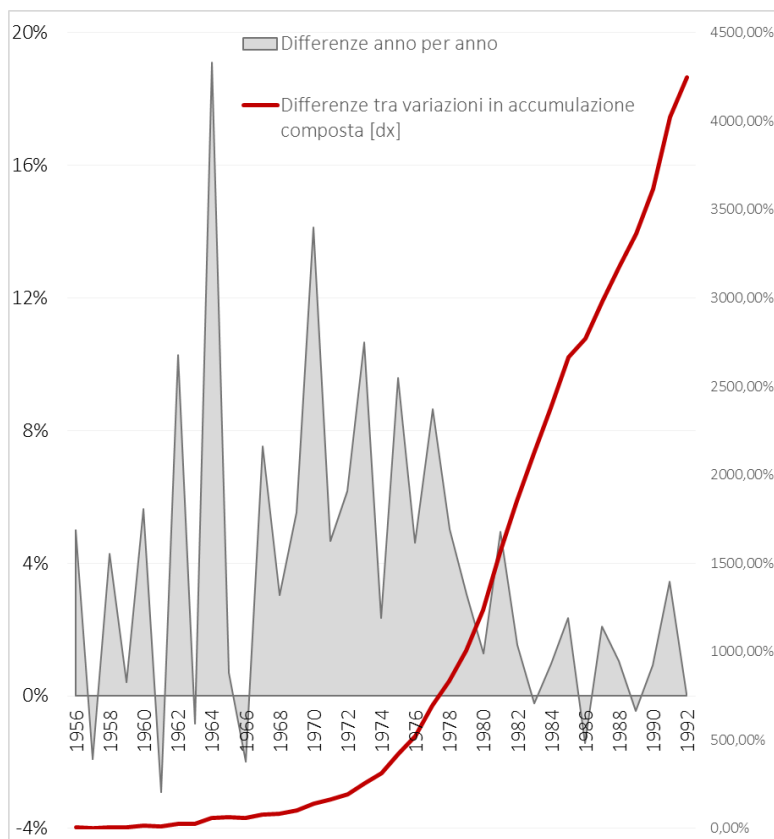
fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Graf. 5 Tassi di variazione a confronto: 1955-1992



fonte: elab. Reforming su ISTAT (serie storiche lunghe)

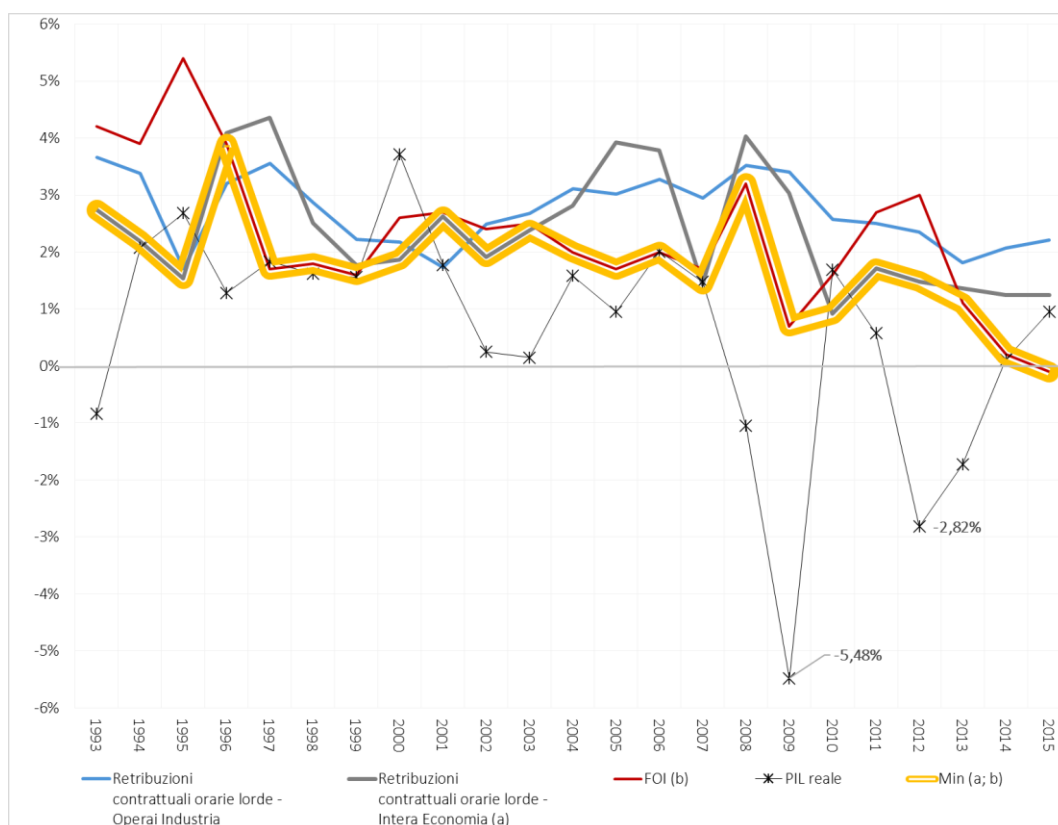
Graf. 6 Differenza tra le variazioni delle retribuzioni contrattuali orarie lorde degli operai dell'industria e le variazioni del FOI (*)



(*) [% Retribuzioni - % FOI] = Si calcolano dapprima le produttorie di tutti i fattori di capitalizzazione; poi a ogni produttoria si sottrae l'unità per ottenere il tasso composto; quindi, si calcolano le differenze tra i tassi. Si veda nota in calce numero tre nel testo

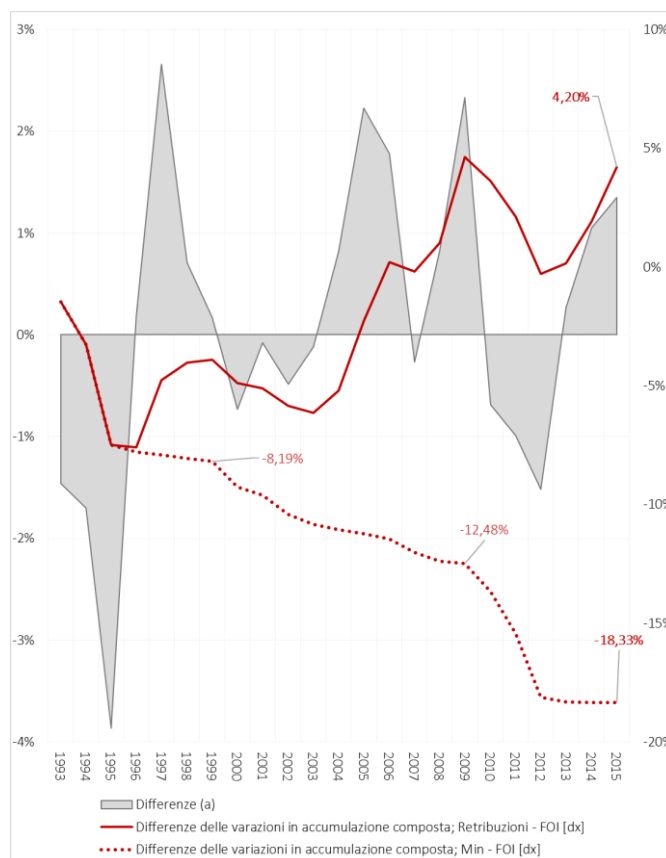
fonte: elab. Reforming su ISTAT (serie storiche lunghe)

Graf. 7 Tassi di variazione a confronto: 1992-2015



fonte: elab. Reforming su [ISTAT \(serie storiche lunghe\)](#)

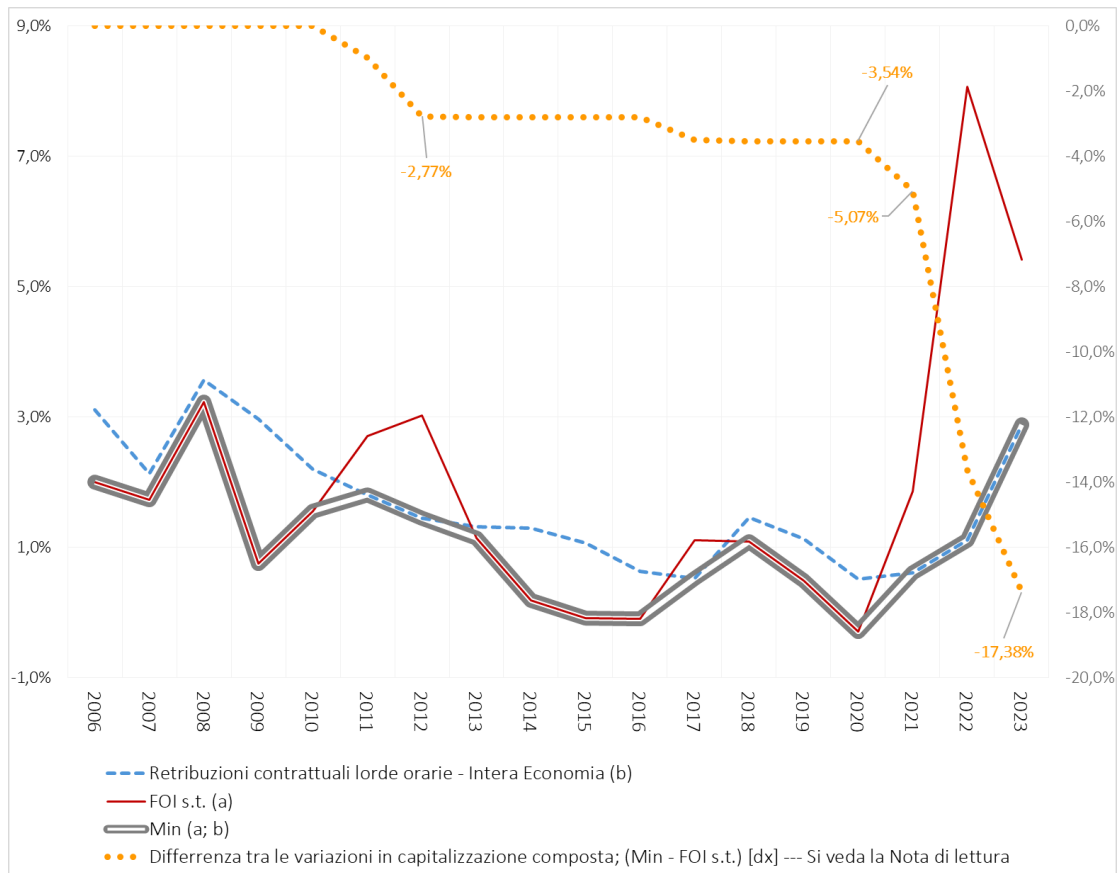
Graf. 8 Differenza tra le variazioni delle retribuzioni orarie lordi dell'intera economia e le variazioni del FOI (*)



fonte: elab. Reforming su [ISTAT \(serie storiche lunghe\)](#)

(*) [% Retribuzioni - % FOI] =
 Si calcolano dapprima le produttorie di tutti i fattori di capitalizzazione; poi a ogni produttoria si sottrae l'unità per ottenere il tasso composto; quindi, si calcolano le differenze tra i tassi. Si veda nota in calce numero tre nel testo

Graf. 9 Tassi di variazione a confronto 2005-2023: retribuzioni contrattuali lorde orarie, FOI s.t., inviluppo minimo (Min)



fonte: elab. Reforming su [ISTAT](#)

Nota di lettura: Il metodo di calcolo è già stato descritto in precedenza. Tuttavia, qui lo si ripercorre in maniera più dettagliata, vista la sua importanza nella valutazione di impatto della misura proposta da Reforming. La doppia linea grigia rappresenta l'inviluppo minimo tra le variazioni anno su anno delle retribuzioni contrattuali orarie lorde e le omologhe variazioni del FOI s.t. (Min (a; b)). La linea **tratteggiata arancione** è costruita come segue. Si calcolano dapprima le produttorie dei fattori di capitalizzazione. Le produttorie sono calcolate in maniera progressiva, nel senso che a ogni anno corrisponde la produttoria dal 2006 a quell'anno. Poi per ogni anno al valore delle produttoria si sottrae l'unità per ottenere il tasso composto, che esprime la variazione complessiva della variabile (le retribuzioni o il FOI s.t.) dal 2005 sino a quello stesso anno. Quindi si calcolano le differenze tra i tassi composti. Rispetto al FOI s.t., l'inviluppo minimo matura una differenza negativa del 2,8 per cento tra il 2005 e il 2012, negativa del 3,5 per cento tra il 2005 e il 2020, negativa del 5,1 per cento tra il 2005 e il 2021, negativa del 17,4 per cento tra il 2005 e il 2023. Si ricorda, infine, che le retribuzioni contrattuali lorde orarie si riferiscono a tutto il lavoro dipendente, privato e pubblico, con l'esclusione dei dirigenti.



Red. Ref.

web: www.reforming.it

twitter: Reformingit

mail: info at reforming.it