



Osservazioni e Proposte

Memoria concernente
osservazioni e proposte del
Consiglio Nazionale dell'Economia
e del Lavoro sul sistema
previdenziale

Audizione del Prof. Renato Brunetta
presso la Commissione parlamentare di
controllo sull'attività degli enti gestori di
forme di previdenza e assistenza sociale

12 dicembre 2023



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

IL PRESIDENTE

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il compito di esprimere valutazione e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale; lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale; visti inoltre l'articolo 12 (*Contributo all'elaborazione della legislazione*), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee, e l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO il regolamento interno degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, in particolare l'articolo 12 (*Programma di attività*);

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTE le note 27 ottobre e 6 novembre 2023 del Presidente della Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza sociale di richiesta della disponibilità del Presidente del CNEL ad intervenire, in data 12 dicembre 2023, dinanzi alla richiamata Commissione sulle prospettive di evoluzione e le principali criticità che il sistema previdenziale italiano presenta nel suo complesso;

VISTO il verbale della seduta della Commissione istruttoria permanente "*Politiche economiche e attività produttive*" in data 29 novembre 2023;

VISTO il documento istruttorio predisposto dall'Ufficio IV;

VISTI i verbali delle sedute del Consiglio di Presidenza in data 11 dicembre 2023;

SENTITO il Vicesegretario generale, Cons. Sergio Ferdinandi;

ADOPTA

l'unita memoria concernente Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sul sistema previdenziale;

F.to

Prof. Renato BRUNETTA

SOMMARIO

PREMESSA

IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO: EVOLUZIONE E RIFORME

La legge 8 agosto 1995, n. 335 (c. d. "riforma Dini")

Gli interventi introdotti dal Governo Prodi (legge 27 dicembre 1997, n. 449)

La legge 23 agosto 2004, n. 243 (c.d. "riforma Maroni") e il Protocollo del 23 luglio 2007

L'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c. d. "riforma Fornero")

Gli interventi introdotti con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4

LA LEGGE DI BILANCIO 2024: L'IMPATTO SULLA PREVIDENZA

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

APPENDICI

Allegato n. 1: "Scheda di analisi critica sulle proposte di riforma del sistema previdenziale.

Allegato n. 2 "Scheda di analisi critica dell'evoluzione del sistema pensionistico italiano (1992 – 2023)"

Osservazioni e Proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
concernenti il sistema previdenziale
(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a, f)

PREMESSA

La presente memoria è predisposta ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, in particolare dell'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettera *a*), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro il compito di esprimere valutazione e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale, e lettera *f*), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale.

Il CNEL esamina annualmente i principali documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, e in tale sede esprime proprie valutazioni anche sugli interventi che il decisore apporta alla struttura e al funzionamento del sistema previdenziale. Su richiesta dei competenti organi parlamentari il Consiglio si è pronunciato inoltre sulle azioni che si ritiene opportuno introdurre nel sistema delle casse privatizzate.

È opinione condivisa dalle parti sociali che quello previdenziale sia uno dei temi prioritari da affrontare in questa fase economica e sociale, che i cambiamenti debbano essere finalizzati a eliminare dal sistema gli aspetti più iniqui e che ciò debba essere fatto nel quadro di una riforma organica che non si limiti a considerare le pensioni come una pur importante voce di spesa, ma ponga al centro della riflessione i profili di sostenibilità sociale del modello esistente, nonché la sua capacità di rispondere pienamente alle sfide del contesto demografico attuale.

Il CNEL si è espresso in materia di previdenza già nel corso della XVIII legislatura, su richiesta e in collaborazione con la Commissione bicamerale per il controllo degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza. L'analisi in quella sede aveva ad oggetto esclusivamente le Casse previdenziali derivate dalla trasformazione da enti pubblici di previdenza in enti di diritto privato (a seguito del riordino generale degli enti previdenziali disposto con la legge 24 dicembre 1993, n. 537) e subito dopo (decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509) in associazioni o fondazioni di diritto privato, in base alle delibere adottate dagli organi di ciascuna Cassa. Sullo specifico tema e per ogni approfondimento al riguardo, si fa rinvio a quanto già prodotto dal CNEL¹.

¹ Il CNEL ha sottolineato come l'autonomia dei soggetti privati non possa tradursi in una frammentazione di una parte fondamentale di stato sociale quale è il primo pilastro previdenziale.

Nell'ambito della presente memoria vengono in primo luogo ripercorse le tendenze di lungo periodo e le caratteristiche dell'attuale sistema previdenziale italiano, così come risultante dai ripetuti interventi del legislatore, individuando al contempo criticità e questioni aperte che saranno sviluppate nell'ambito di uno specifico gruppo di lavoro, che il CNEL costituirà nel quadro delle proprie attribuzioni.

A corredo della presente memoria vengono inoltre fornite in appendice:

- a) una prima rassegna di proposte sulle principali criticità avanzate in materia di riforma del sistema previdenziale;
- b) la cronologia dei principali interventi normativi in materia di previdenza.

L'analisi evidenzia infatti l'esistenza di vari regimi particolari, caratterizzati da regole contributive che in alcuni casi sfavoriscono i professionisti più giovani o chi ha redditi bassi, e in altri casi sacrificano l'adeguatezza delle future pensioni per garantire un equilibrio di lungo periodo basato peraltro su stime aleatorie. Andrebbe quindi reso più omogeneo il primo pilastro fornito dal sistema delle Casse, considerando che in termini di iscritti esse rappresentano il 3,7 per cento del sistema previdenziale, circa due milioni di lavoratori tra iscritti e pensionati, e che – con alcune eccezioni che riguardano prestazioni di natura assistenziale o di previdenza integrativa obbligatoria - la maggior parte delle Casse eroga prestazioni in forma sostitutiva rispetto alla previdenza pubblica. La necessità di pervenire a un quadro regolatorio unitario riguarda anche gli investimenti, per superare la disomogeneità esistente fra le strutture di *corporate governance* e fra i sistemi di regole fissate da ciascun ente rispetto al rapporto tra contributi versati e prestazioni erogate. Va ricordato, infatti, che da una parte appare legittima l'esigenza delle Casse di non veder svilita la propria autonomia e la propria capacità di auto-regolamentazione mediante controlli pubblici formalistici e inutilmente ripetitivi, nel presupposto che la *governance* ha base elettorale negli iscritti ad ogni cassa; dall'altra parte esse svolgono funzioni che incidono profondamente sulle situazioni personali dei lavoratori vincolati. Per questo motivo è difficile giustificare un indebolimento del controllo da parte dello Stato. Piuttosto, la vigilanza pubblica deve essere meno formale e più sostanziale su tutti gli aspetti della complessa gestione finanziaria e sulla composizione dei patrimoni delle casse. L'analisi evidenzia come sia necessario intervenire legislativamente con un riordino della materia, per tenere adeguatamente conto delle trasformazioni demografiche intervenute rispetto alle categorie professionali vincolate a tale sistema, trasformazioni che incidono sulla sufficienza delle risorse, sulle condizioni di vita professionale e di salute dei beneficiari delle prestazioni erogate, e da ultimo sulla sostenibilità finanziaria di tale sistema, nel quadro del più ampio modello previdenziale italiano.

https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Pubblicazioni/quaderni/Quaderno_CNEL_19_CASSE%20PREVIDENZIALI.pdf?ver=2023-04-21-173858-683

IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO: EVOLUZIONE E RIFORME

Dal dopoguerra ad oggi vi sono state soltanto due leggi di riforma del sistema pensionistico caratterizzate, se non proprio da una visione, almeno da un progetto.

La prima è stata la legge 30 aprile 1969, n. 153, che ha istituito quell'ordinamento previdenziale che la seconda (legge 8 agosto 1995, n. 335) ha profondamente modificato, pur assumendo una transizione troppo lunga per essere ritenuta adeguata ed equa sul piano intergenerazionale.

La legge delega del 1969, introducendo il modello retributivo (il c. d. aggancio alla retribuzione) e prendendo a riferimento la retribuzione pensionabile degli ultimi tre (poi divenuti cinque) anni di lavoro, tendeva in via di principio a garantire ai pensionati un trattamento equipollente al livello di retribuzione (o di reddito, poiché nel 1990 i medesimi criteri vennero applicati anche ai lavoratori autonomi) raggiunto alla fine della vita attiva².

Come è facile comprendere, proprio nell'aver garantito per decenni pensioni non sostenute da un corrispondente supporto contributivo sta la radice non solo del disavanzo pensionistico, ma anche di gran parte dell'ingente debito pubblico. A queste regole si sono aggiunte le pensioni di anzianità, che consentivano l'accesso alla quiescenza sulla base di un requisito contributivo pari a 35 anni (20 o 25 o ancora meno nel pubblico impiego) a prescindere dall'età anagrafica, allo scopo di risarcire i c. d. lavoratori precoci, assunti in giovane età negli anni dello sviluppo industriale. Milioni di lavoratori hanno potuto accedere volontariamente alla pensione o vi sono stati costretti a causa di esuberi nei processi di ristrutturazione produttiva ad un'età di poco superiore ai 50 anni (per quanto, in seguito, fosse inserito anche un requisito anagrafico). Questo è l'ordinamento che, sovrapponendosi a un processo di accelerazione della speranza di vita, avrebbe portato, in mancanza di riordino, al collasso il sistema pensionistico e le finanze pubbliche.

La legge 8 agosto 1995, n. 335 (c. d. "riforma Dini")

La riforma del 1995 si fece carico di superare lo squilibrio determinato dal sistema retributivo che, in sostanza, a fronte anche dell'incremento dell'attesa di vita, tendeva

² Con tali regole si intendeva assicurare una pensione dignitosa a quanti avevano avuto una storia lavorativa e contributiva accidentata nell'immediato dopoguerra, o a coloro che avevano visto sfumare i loro versamenti, relativi ad attività lavorative antecedenti il conflitto, per via dell'inflazione postbellica. Infatti, gli anni di lavoro precedenti gli ultimi tre (poi cinque) servivano a determinare, a prescindere dai contributi versati, l'anzianità di servizio, per calcolare l'importo della pensione (che nel pubblico impiego, addirittura, era equivalente all'ultimo stipendio percepito) secondo la seguente formula vigente nel settore privato: $2\% \times n = \%$ della retribuzione pensionabile degli ultimi anni di lavoro. Il 2% rappresentava il rendimento per ogni anno di servizio, "n" il numero degli anni: si dava modo di percepire, al massimo, l'80% con 40 anni di assicurazione (o, in proporzione, meno a seconda del numero di anni di lavoro).

ad erogare ai pensionati un certo numero di anni di prestazioni non coperti dal montante contributivo³.

Anni di pensione coperti dal montante contributivo (a 58 anni di età e con anzianità di 35 anni)

| Gestione | vita residua al pensionamento | 1970-2005 con calcolo retributivo | 1970-2005 con calcolo retributivo | 1980-2015 con calcolo misto | 1980-2015 con calcolo misto |
|--------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | | anni coperti da montante | differenza da vita residua | anni coperti da montante | differenza da vita residua |
| Ministeriali | 25,3 | 14,9 | - 10,4 | 16,6 | - 8,7 |
| Enti locali | 25,3 | 15,4 | - 9,9 | 17,2 | - 8,1 |
| Dip. Priv. | 25,3 | 17,3 | - 8,0 | 19,5 | - 5,8 |
| Artigiani | 25,3 | 5,5 | - 19,8 | 11,4 | -13,9 |
| Commercianti | 25,3 | 5,6 | - 19,7 | 11,6 | -13,7 |

Fonte – Commissione Brambilla 2001

Il principale difetto della legge n. 335 consiste nell'aver scaricato l'equilibrio del sistema sui futuri pensionati, salvaguardando, soprattutto sull'aspetto-chiave dell'età pensionabile, il più possibile gli occupati più anziani⁴. Pertanto, le successive riforme hanno cercato di rendere più breve ed equa la transizione, anche per ottenere dal sistema pensionistico un contributo al risanamento di quei conti pubblici che in grande misura essa ha contribuito a destabilizzare.

Il modello prefigurato dalla riforma Dini e dagli aggiustamenti successivi è figlio di un progetto con la testa rivolta all'indietro, che cioè non si pone l'obiettivo di garantire ai lavoratori giovani di oggi – chiamati per decenni a versare un terzo del loro reddito

³ La tabella, confrontando nei diversi metodi di calcolo il numero di anni coperti da montante contributivo con quelli della vita residua al pensionamento, comprensivi del periodo di godimento dei superstiti adeguatamente riproporzionato, evidenzia la "rendita di posizione" del sistema retributivo. Adottando il calcolo contributivo (dove il montante su cui calcolare il trattamento è dato dalla somma degli accrediti annuali, rivalutati sulla base del PIL nominale, moltiplicato per i coefficienti di trasformazione ragguagliati all'età di pensionamento all'interno di un *range* flessibile) si è ristabilito un sinallagma tra contributi versati e prestazione. Tuttavia, lo si è fatto soltanto a partire dagli assunti nel 1996, mentre chi aveva prima di quella data almeno 18 anni di anzianità è rimasto interamente all'interno del meccanismo retributivo; gli altri lavoratori sono inclusi nel sistema misto con il criterio c. d. del *pro rata*, fino a quando (riforma Fornero) il calcolo contributivo è stato esteso *pro rata* a tutti a partire dal 2012.

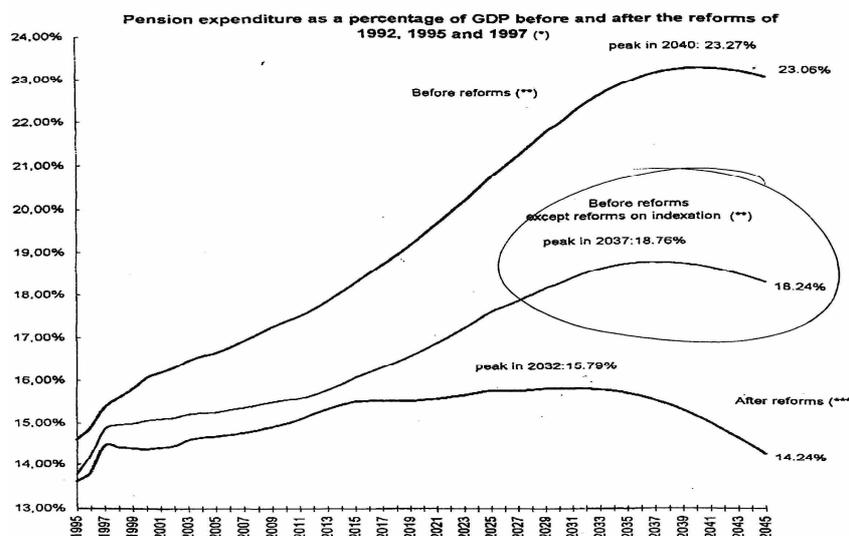
⁴ Questa impostazione veniva giustificata con l'alibi della previdenza complementare. Il giovane – si diceva – andrà in pensione a suo tempo con un tasso di sostituzione più basso? Nessun problema – si aggiungeva – Perché potrà iscriversi ad un fondo pensione e colmare così il differenziale nel trattamento pensionistico. Salvo dover constatare, ad anni di distanza, che l'aliquota obbligatoria del 33% per i lavoratori dipendenti (anche quelle dei parasubordinati e degli autonomi sono in crescita) non consente di avere un'adeguata base economica per la previdenza complementare.

per finanziare le pensioni in essere, poiché il sistema resta a ripartizione – un trattamento “adeguato” come previsto dall’articolo 38 della Costituzione.

L’incerta prospettiva pensionistica dei giovani non deriva, dunque, dalle regole dell’accredito dei contributi e dal meccanismo di calcolo della prestazione, ma dalla loro condizione occupazionale precaria e saltuaria durante gli anni di attività lavorativa. Una carriera contraddistinta da un accesso tardivo al lavoro, da rapporti interrotti e discontinui (in assenza di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali che cucia tra loro i differenti periodi lavorativi, spesso contraddistinti da rapporti regolati da regimi differenti) influisce negativamente sulla pensione. In realtà, l’equilibrio del patto intergenerazionale sotteso ai grandi sistemi pubblici dipende strettamente da parametri che le leggi non possono determinare, mentre ne sono radicalmente condizionate. Ogni variazione di tali parametri produce degli effetti – più o meno profondi e strutturali - che incidono sulla possibilità di dare per definitivamente acquisiti i diritti previdenziali (di tradurre cioè in prestazioni esigibili le promesse).

Il parametro fondamentale di un modello pensionistico pubblico è dato dal rapporto tra il numero dei lavoratori attivi (i contribuenti) e quello delle pensioni vigenti. In sostanza, versando i contributi e maturando i requisiti previsti, i lavoratori acquistano un titolo di credito a carico delle generazioni future, le quali saranno tenute a garantire le condizioni che quelle precedenti hanno deciso per sé. Un processo che si dipana nel corso di decenni, sul presupposto, solo teorico, di immutabilità della storia.

La riforma Dini, con i successivi aggiustamenti apportati del primo governo Prodi, ha garantito la credibilità del Paese al momento dell’ingresso nel *club* della moneta unica. Nella documentazione riguardante il Patto di stabilità e convergenza del 1998, il Governo presentò una tabella, i cui grafici segnalavano l’evoluzione della spesa pensionistica sul PIL, prima e dopo le riforme realizzate nell’ultimo decennio del secolo scorso. Il diagramma più elevato rappresenta la tendenza della spesa senza correttivi, la linea inferiore è relativa agli effetti delle riforme fino a quella data, mentre la linea intermedia riguarda la modifica del sistema di perequazione automatica realizzata nel quadro della riforma Amato. Come si vede, si tratta del provvedimento che ha realizzato la maggior parte del risparmio di spesa. Pertanto, anche i pensionati fornirono il loro contributo ad un migliore equilibrio del sistema.



Gli interventi introdotti dal Governo Prodi (legge 27 dicembre 1997, n. 449)

A poco tempo di distanza dall'entrata in vigore della riforma Dini, un nuovo esecutivo volle rimettere mano al "groviglio" della previdenza, evidentemente rendendosi conto dei limiti della legge n. 335 soprattutto per quanto riguardava l'eccessiva lunghezza della fase di transizione (determinata dalle salvaguardie preservate per i lavoratori più anziani, per i quali sarebbe continuato a valere il calcolo retributivo). Il Governo volle istituire una commissione *ad hoc*, presieduta da Paolo Onofri, per ripensare l'intero sistema di sicurezza sociale.

Le relazioni, prodotte in breve tempo, rappresentano ancora adesso un punto non superato dell'elaborazione riformista. L'esecutivo riuscì, col coinvolgimento delle parti sociali, a adottare alcuni interventi significativi soprattutto sul versante dell'armonizzazione dei trattamenti. Le modifiche riguardarono essenzialmente un inasprimento delle regole del pensionamento d'anzianità per quei regimi (fondi speciali e pubblico impiego) che fino ad allora avevano subito degli interventi correttivi senza arrivare a normative uniformi.

L'armonizzazione delle regole può essere giustamente ritenuta un vanto del nostro Paese. In altri Stati europei permangono vistose situazioni di privilegio per talune categorie della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, che i Governi – pur sollecitati sul terreno delle riforme dei regimi privati – non riescono a modificare per le reazioni che incontrano.

In sostanza, le conclusioni di quella fase furono le seguenti:

- il pensionamento anticipato venne ricondotto, per dipendenti pubblici e privati, all'interno del medesimo schema, prevedendo un'accelerazione della messa a regime;

- rimasero in vigore le precedenti regole per i c. d. precoci (lavoratori assunti prima dei 19 anni di età), gli operai e gli “equivalenti” (figure assimilabili agli operai che tuttavia non vennero mai definite).

Sia pure tra tante contraddizioni, reticenze ed eccessive gradualità, a fine secolo si potevano intravedere alcune tendenze di fondo del riordino previdenziale che, con alti e bassi, riforme e controriforme, si proiettavano nel futuro con le seguenti caratteristiche in favore della sostenibilità:

a) un processo graduale verso una sostanziale uniformità delle regole.

È questo probabilmente il risultato più importante delle riforme, proprio perché si partiva da una realtà fortemente differenziata, connotata da una pluralità di regimi, molti dei quali erogavano trattamenti migliori di quelli previsti dall’assicurazione generale obbligatoria a fronte di analoghe condizioni di lavoro e assicurative. Non si trattava solo di piccole nicchie privilegiate, riservate a qualche categoria di lavoratori; i vantaggi riguardavano, in generale, tutto il pubblico impiego. Si pensi che furono le resistenze frapposte all’omogeneizzazione dei trattamenti ad impedire nel corso degli anni ’80 – quando già si era consapevoli delle prospettive di crisi del sistema – l’avvio di quei processi di riordino che furono adottati a partire dal 1992, prima in un clima di emergenza per la finanza pubblica, poi nel quadro delle misure di risanamento legate al provvidenziale “vincolo esterno” (conseguimento degli obiettivi del trattato di Maastricht e ingresso nella moneta unica).

L’uniformità delle regole è stata raggiunta secondo criteri di gradualità (probabilmente più lunghi di quanto sarebbe stato auspicabile ed equo) dettati da ineludibili esigenze di consenso. L’uniformità delle regole tra pubblico e privato è comunque un vanto dell’Italia sullo scenario europeo. Va altresì ricordato che la ricerca di una disciplina uniforme non ha impedito di riconoscere trattamenti e benefici differenziati per alcuni istituti (come l’età pensionabile, ad esempio) a tutela di particolari categorie dalle specifiche caratteristiche (si pensi agli addetti a mansioni usuranti o ai militari, alle forze di polizia, al personale viaggiante delle ferrovie, agli sportivi e alla gente di spettacolo, ecc.);

b) una maggiore corrispondenza tra la contribuzione versata e la prestazione pensionistica.

Questo obiettivo è assicurato grazie al metodo di calcolo contributivo, pur con i limiti già individuati.

c) l’istituzione di una nuova gestione di previdenza obbligatoria per i lavoratori atipici e la privatizzazione (sia pure con compiti di gestione di trattamenti obbligatori) degli enti e delle casse dei liberi professionisti;

- d) *l'avvio di un sistema misto, in parte a ripartizione di matrice pubblica, in parte affidato a forme di previdenza complementare privata a capitalizzazione (con una netta preferenza per la contribuzione definita).*

La legge 23 agosto 2004, n. 243 (c.d. "riforma Maroni") e il Protocollo del 23 luglio 2007

Con la legge 23 agosto 2004, n. 243 furono introdotte le seguenti innovazioni⁵:

- a) *certificazione del diritto a pensione*: all'atto della maturazione del diritto al pensionamento di anzianità il lavoratore avrebbe ricevuto dall'Istituto a cui era iscritto l'attestazione atta a consentirgli di usufruirne alle medesime condizioni in futuro anche in presenza di modifiche nel frattempo intervenute;
- b) *incentivi*: ai lavoratori dipendenti privati che avessero scelto di ritardare il pensionamento anticipato era devoluto in busta paga l'intero importo (esentasse) della contribuzione a carico loro e del datore (il c. d. super incentivo, nel complesso 32,7% della retribuzione lorda). La pensione era calcolata all'inizio del periodo di prolungamento e congelata. Si applicavano solo gli aumenti derivanti dalla perequazione automatica.

L'incentivo di cui alla legge del 2004 muoveva da una precedente normativa che non aveva mai funzionato perché era più conveniente – sia per il datore che per il lavoratore, il quale era tenuto a dimettersi - trasformare il rapporto di lavoro in un contratto a termine e, a fronte di questi adempimenti, erano trasferiti in busta paga soltanto il corrispettivo della aliquota contributiva di sua spettanza, mentre il datore di lavoro "risparmiava" la propria parte. Inizialmente, il disegno di legge presentato dal Governo prevedeva che l'ammontare contributivo corrispondente al 32,7% venisse diviso in due parti uguali tra lavoratore e datore; poi, per rendere più appetibile l'incentivo, venne stabilito che l'intera posta venisse riconosciuta al dipendente (privato), con l'aggiunta dell'esonero dalla tassazione sul reddito. Il beneficio, entrato in vigore nel novembre 2004, veniva a scadenza il 31 dicembre 2007.

La riforma Maroni ha affrontato il nodo critico del pensionamento anticipato, un istituto che nel decennio precedente aveva consentito ad oltre 2,5 milioni di lavoratori di andare in quiescenza senza penalizzazione in età di poco superiore a 50 anni, e che a regime, nel 2008, richiedeva un requisito di 57 anni di età con 35 anni di versamenti contributivi (inclusa una parte consistente di contribuzione figurativa), o di 40 anni di anzianità a qualunque età anagrafica. La riforma aveva invece disposto che dal 1° gennaio 2008 il requisito anagrafico del trattamento di anzianità salisse da 57 a 60 anni (il cosiddetto "scalone"), per arrivare gradualmente negli anni successivi a 61-62 anni per i lavoratori dipendenti e a 62-63 per gli autonomi (il limite rispettivamente dei 62 e dei 63 anni era condizionato ad una verifica degli andamenti del sistema).

⁵ Fino alla fine del 2007 restava in vigore la disciplina vigente.

Il Governo entrato in carica nel 2006 sottoscrisse il 23 luglio 2007 con le organizzazioni sindacali (cui successivamente aderirono anche alcune associazioni imprenditoriali, tra cui Confindustria) un protocollo in tema di politiche previdenziali e del lavoro, che introdusse importanti modifiche della legislazione vigente e delle nuove disposizioni introdotte dal precedente Governo. In seguito, alle norme del protocollo, con qualche significativa modifica, fu data attuazione in via legislativa con un percorso complesso e travagliato.

Il requisito di nuova istituzione garantiva l'accesso al pensionamento di anzianità sommando il requisito anagrafico e quello contributivo (sistema delle quote). Come correttivo concorrente era prevista una soglia minima di età. Tutto ciò a partire dal requisito anagrafico di 58 anni (con 35 anni di contributi) dal 1° gennaio 2008 (59 per i lavoratori autonomi). Dei 10 miliardi di maggiori oneri previsti a regime, oltre ai 7,48 miliardi che venivano attribuiti alla revisione dello "scalone" (mediante un sistema che agisce sulle c. d. quote ovvero sulla somma del requisito contributivo e di quello anagrafico e su di una serie di scalini consistenti in un requisito minimo di età), 2,52 miliardi servivano a finanziare il Fondo per i lavori usuranti.

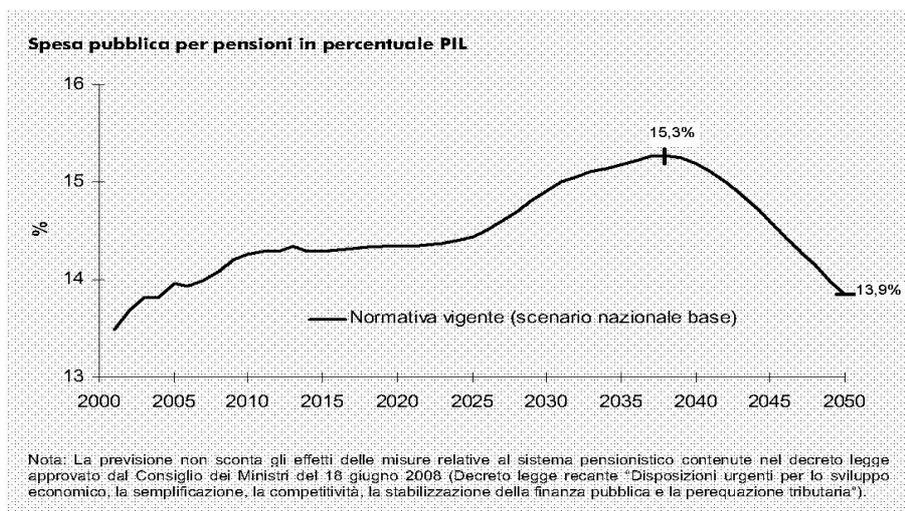
Si trattava del problema del "se" e del "come" riconoscere requisiti più favorevoli per il conseguimento della pensione a quei lavoratori adibiti a mansioni di particolare disagio, consentendo agli interessati di anticipare, in modo ragionevolmente congruo, i limiti della quiescenza. Tutte le misure di riforma dei quindici anni precedenti avevano sempre previsto delle norme rivolte a disciplinare tale fattispecie, la quale era entrata, quindi, a far parte a pieno titolo dell'ordinamento previdenziale. Un problema che verrà affrontato sovente con insuccesso anche negli anni successivi.

L'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c. d. "riforma Fornero")

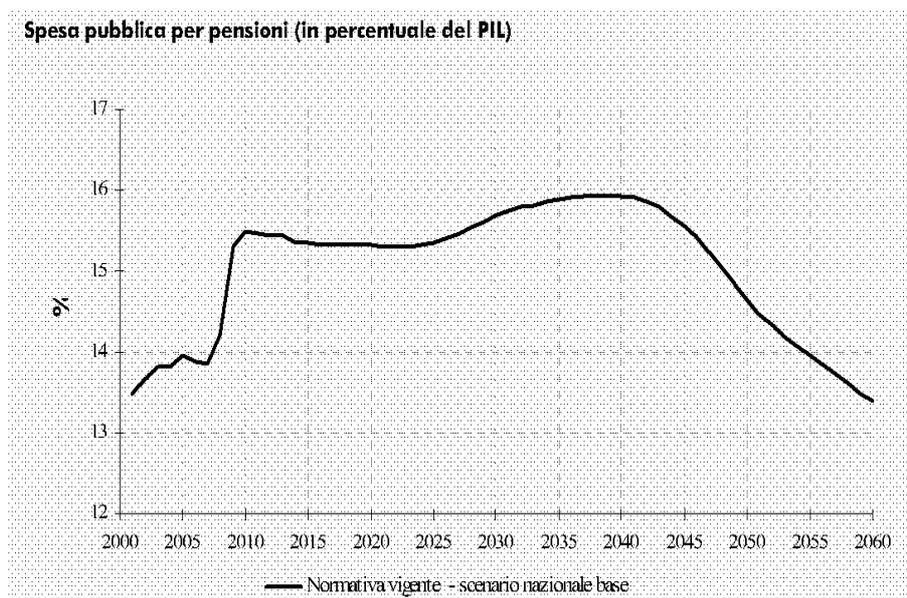
Non si sono quasi mai affrontate le ragioni specifiche che nel 2011 richiesero un intervento sul sistema pensionistico non solo per risolvere il punto dolente del pensionamento di anzianità, il cui superamento era stato posto con forza nella lettera del 5 agosto a firma congiunta di Trichet e Draghi. La crisi economica non poteva lasciare indenne il sistema pensionistico, in quanto l'incidenza della spesa sul PIL, in misura del 15% già nel 2010, era ormai prossima a quel picco che era atteso tra il 2035 e il 2040, mentre il rientro al di sotto del 14% - inizialmente previsto nel 2045 - si sarebbe fatto attendere fino al 2060. Ciò per il solo effetto della dinamica negativa del PIL: il sistema pensionistico non era affatto in sicurezza; il bilancio del principale istituto derivava il suo attivo da due sole gestioni (quella dei parasubordinati e quella delle prestazioni temporanee) mentre molte gestioni pensionistiche "mature", in particolare quelle del lavoro autonomo, presentavano problemi strutturali apparentemente

irrisolvibili poiché, all'arrivo del sistema contributivo, sarebbero stati erogati a queste categorie trattamenti veramente inadeguati. Questi aspetti, che giustificavano un intervento strutturale sul sistema anche per motivazioni soltanto tecniche, sono ben rappresentati da due grafici, che danno conto di una vera e propria svolta dopo la crisi finanziaria del 2008.

Scenario macroeconomico del 2008



Scenario macroeconomico 2009



È chiaramente visibile, nel grafico, un anticipo, nel giro di un anno, dell'incremento della spesa e lo scorrimento in avanti del rientro al di sotto del 14%.

In particolare, con la riforma del 2011:

- si armonizzavano età, aliquote e modalità di calcolo delle prestazioni;

- si individuavano requisiti minimi per accedere ai trattamenti previdenziali, in linea con la speranza di vita (era confermato l'aggancio automatico) per le diverse fasce di età e in coerenza con gli altri ordinamenti europei;
- la pensione di vecchiaia diventava la prestazione ordinaria del nuovo modello, mentre era abolita la pensione di anzianità per dare luogo ad una "pensione di vecchiaia anticipata" da far valere a fronte di taluni requisiti anagrafici e contributivi, in mancanza dei quali il trattamento subiva una penalizzazione economica;
- dal 1° gennaio 2012 veniva introdotto in tutti i regimi il calcolo contributivo *pro rata*.

Nella successiva legislatura furono apportate diverse modifiche alla riforma: otto salvaguardie (poi divenute nove) per i c.d. "esodati"⁶, che hanno consentito a più di 200mila lavoratori di andare in quiescenza coi requisiti previgenti; l'abrogazione della modesta penalizzazione economica in caso di pensionamento anticipato prima dei 62 anni di età, la revisione in senso più favorevole della normativa sui lavori usuranti, l'introduzione in termini strutturali di uno sconto sul requisito contributivo, a prescindere dall'età, per i c. d. precoci.

Gli interventi introdotti con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4

Nonostante le polemiche che hanno accompagnato la riforma del 2011, e nonostante il suo *iter* effettivo sia stato contraddistinto da rinvii e deroghe (tranne che per l'introduzione *pro rata* del contributivo) la demolizione della riforma Fornero avrebbe suscitato reazioni pesanti da parte della Ue e dei mercati. Nel corso della XVII legislatura venne dato corso al "pacchetto" Ape + Rita e alle agevolazioni per i c. d. lavori disagiati, una qualificazione che non aveva mai trovato una definizione codificata come era avvenuto per i lavori usuranti e particolarmente usuranti, una riesumazione di opzione donna introdotta nella legge del 2004. Queste misure hanno tracciato percorsi di supporto che hanno continuato a funzionare anche nella XVIII legislatura, quando vi è stato un intervento significativo sulle dinamiche strutturali della stessa riforma.

Il decreto-legge n. 4/2019, per le misure di carattere sperimentale e temporaneo che lo caratterizzano, può essere considerato come un passaggio di transizione verso un ordinamento di sostanziale modifica della riforma Fornero. Due sono i provvedimenti principali che riassumono questa impostazione: l'adozione per un triennio (2019-2021) di un regime di quote comprensivo di due requisiti da raggiungere in modo

⁶ Per quanto riguardava gli "esodati", l'UPB evidenziava al momento dell'ottava salvaguardia che si stavano cambiando logica e finalità del provvedimento. Di salvaguardia in salvaguardia questo requisito comune si è dilatato e l'ottava salvaguardia è giunta a includere coloro che, con le vecchie regole, avrebbero visto decorrere la pensione entro 7 anni dall'entrata in vigore della riforma Fornero.

autonomo, nel senso che non si chiede di realizzare sommando il requisito anagrafico e quello contributivo la c.d. quota 100, bensì di maturare ambedue i requisiti minimi di 62 anni più 38 di contributi.

La quota alla prova dei fatti si è rivelato un meccanismo piuttosto rigido, perché in un numero molto limitato di casi i due requisiti sono stati maturati nello stesso anno; di conseguenza è risultata prevalente la dinamica per cui il trascorrere del tempo per maturare uno dei requisiti ha comportato il prolungamento anche dell'altro. Infatti, per le coorti andate in quiescenza nel triennio è risultato spesso più conveniente avvalersi del pensionamento ordinario anticipato congelato fino a tutto il 2026 a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a un anno in meno per le donne, con il vantaggio per questi lavoratori entrati presto, stabilmente e continuativamente nel mercato del lavoro, di non dover disporre di alcun requisito anagrafico.

Ma anche il meccanismo delle quote ha subito un processo che si potrebbe definire di modifica degli obiettivi. Al momento della sua istituzione "quota 100" era una misura a cavallo tra il favore per il pensionamento anticipato e il ricambio generazionale nei posti di lavoro. Va preso atto che la crisi sanitaria, con le sue conseguenze sulla attività produttiva (fra cui anche la sospensione dei licenziamenti per circa 500 giorni), non ha agevolato l'obiettivo. Il proseguimento del regime delle quote da 102 a 103 ha avuto la funzione di un ponte posto tra la fine, nel 2021, dell'applicazione di "quota 100" e il rientro in vigore dei requisiti della riforma Fornero, dal momento che coloro che, privati della possibilità di avvalersi di "quota 100", non avessero la possibilità di ricorrere al pensionamento ordinario di anzianità, finivano nel regime del trattamento di vecchiaia.

LA LEGGE DI BILANCIO 2024: L'IMPATTO SULLA PREVIDENZA

Nell'ambito della valutazione della manovra di bilancio per il 2024 e del quadro economico e finanziario illustrato nel Documento programmatico di bilancio 2024, il CNEL ha rilevato come la cauta gestione evidente sia nei saldi di bilancio che nel carattere limitato delle misure introdotte, rischia di non determinare alcuna crescita per il nostro Paese. Sul fronte delle entrate, la riduzione prevista in manovra è conseguente agli interventi temporanei di riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori (oltre che alla revisione del sistema Irpef). La misura più consistente della manovra attualmente in fase di approvazione è infatti rappresentata dal taglio del cuneo fiscale, finanziato in *deficit*. Il CNEL rileva che la decontribuzione da un lato appare strumento adeguato rispetto all'obiettivo di sostenere i lavoratori più fragili e dai redditi medio/bassi, in un contesto di perdurante inflazione e nelle more dei rinnovi contrattuali; dall'altro lato, data la combinazione con la revisione delle aliquote Irpef, la misura richiederà meccanismi di aggiustamento per evitare distorsioni in sede di rinnovi contrattuali. Sarebbe inoltre auspicabile a partire dai rinnovi dei contratti collettivi, aprire una fase di aumento dei salari delle lavoratrici e dei lavoratori.

Con la manovra per il 2024 si intende scoraggiare il pensionamento anticipato, piuttosto che promuovere forme di uscita anticipata dal lavoro, nonostante le continue promesse di riforma del sistema. Le norme sulla parificazione delle aliquote di rendimento per alcune categorie di dipendenti pubblici danno conferma di questo cambiamento significativo di prospettiva, che implica meno pensionamenti anticipati per evidenti ragioni di carattere sociale. Si ritiene, infatti, che questa misura corregga una clausola di miglior favore ritenuta eccessiva e che di fatto sarebbe destinata comunque a perdere i propri effetti nel medio tempo, per la progressiva tendenza verso un sistema universalmente contributivo. Scelta questa, che rischia di determinare ripercussioni importanti in questi settori, dove le lavoratrici e i lavoratori potrebbero essere costretti, per evitare forti penalizzazioni del trattamento pensionistico ad accedere alla pensione di vecchiaia, con anzianità contributive che possono raggiungere 49 anni di contribuzione.

Tali argomentazioni potrebbero collegarsi all'obiettivo complementare di sostenere la natalità, che ovviamente non possono avere degli effetti immediati oltre, infatti alle considerazioni di carattere finanziario, è centrale la questione delle platee di riferimento. Il numero dei pensionati proviene da generazioni numerose, caratterizzate da storie lavorative lunghe e stabili, con età di accesso alla quiescenza intorno ai 60 anni e con aspettative di fruizione almeno ventennale; per contro, il numero dei contribuenti tende progressivamente a contrarsi per una dinamica della natalità che, tra l'altro, richiede lunghi tempi di recupero.

Più direttamente sul tema della previdenza, la manovra affronta alcune delle criticità inerenti all'andamento di medio periodo della spesa pensionistica dovute in larga parte alle tendenze demografiche da tempo in atto nel Paese. Si tratta ovviamente di interventi che affrontano solo indirettamente le grandi questioni connesse alla sostenibilità della spesa e alla esigenza di strutturare un sistema previdenziale più equo di quello esistente.

Nello specifico, gli ambiti in cui la manovra è intervenuta consistono nella proroga, per quanto con vincoli più stringenti, delle forme di pensionamento anticipato, l'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata, la parificazione per alcune categorie di dipendenti pubblici delle aliquote di rendimento, ossia dei parametri utilizzati per il calcolo delle pensioni con il sistema retributivo.

Le misure incluse nella manovra riguardano:

- interventi in favore di individui già in trattamento pensionistico (che contribuiscono al peggioramento del disavanzo del 2023);
- la riduzione dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti;
- la proroga delle misure per la flessibilità in uscita;
- (non è nella manovra), gli anticipi pensionistici di *Quota 103*, *Opzione donna* e dell'anticipo pensionistico sociale (*APE*),
- gli incentivi al prolungamento dell'attività lavorativa;
- le modifiche all'indicizzazione delle pensioni;
- la Commissione per valutare modifiche all'indicizzazione;
- la revisione dell'importo minimo della pensione per le uscite dei lavoratori con sistema contributivo;
- la parificazione delle aliquote di rendimento dei dipendenti pubblici;
- l'anticipo dello sblocco dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti di pensionamento anticipato.

Con l'aggiornamento di *Ape*, *Opzione donna* e *Quota 103* il Governo ha posto vincoli più stringenti ai canali temporanei diversi da quelli ordinari (vecchiaia e anzianità) per uscire dal lavoro. Si tratta di strumenti da tempo esistenti. Per i primi due sono innalzati i requisiti anagrafici o si restringe la possibilità di cumulo dei redditi. Di *Quota 103* viene aumentata l'onerosità dell'opzione e se ne riduce l'attrattività. Quest'ultimo strumento può apparire la premessa di un nuovo paradigma basato su un'uscita generalizzata dal lavoro avente carattere di flessibilità e su un onere per il lavoratore definito dal ricalcolo integrale dell'assegno con il metodo contributivo; è inoltre prevista la combinazione con un incentivo al posticipo del pensionamento, misura che rischia di poter concorrere ad alterare la logica interna del sistema

previdenziale e che rischia di determinare differenze tra i lavoratori.⁷ Con l'incentivo al posticipo al pensionamento attraverso la contribuzione in busta paga, si introducono inoltre deroghe potenzialmente in grado di influire in termini negativi rispetto alla sostenibilità complessiva del sistema previdenziale.

Per quanto riguarda l'*APE* la manovra di bilancio aggiorna il requisito di accesso anagrafico (elevandolo di 5 mesi), conferma la soglia di anzianità contributiva, elimina la compatibilità con i redditi da lavoro dipendente o autonomo ma consente la cumulabilità con quelli da lavoro parasubordinato (nei limiti di 5mila euro lordi annui). L'*APE* è un istituto assistenziale selettivo temporaneo rivolto ai lavoratori rientranti in specifiche condizioni di bisogno, poiché consente di lasciare il lavoro prima dei requisiti ordinari e di ricevere un "assegno ponte" sino al loro compimento. Si tratta di un istituto nato per superare i limiti della legge Fornero, ma che coinvolgerà nel 2024 una platea molto limitata (circa 12.500 persone secondo l'INPS) e progressivamente destinata a contrarsi. Analoga evoluzione è ipotizzata per *Opzione donna*, per l'elevata selettività, il difficile accesso e la scarsa convenienza che rendono esigua la potenziale platea, già circoscritta in partenza. A ciò si aggiunge l'onerosità della misura stessa, in parte spiegabile dalla minore frequenza nelle donne, rispetto agli uomini, di carriere continue e con livelli retributivi medio-alti. I dati mostrano come ricorrano all'*Opzione donna* le lavoratrici iscritte al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, seguite dalle lavoratrici della scuola ma in misura molto inferiore.

La revisione di *Quota 103* comporta modifiche di carattere sostanziale e vincoli particolarmente stringenti; tra questi, l'allungamento delle finestre mobili per la decorrenza della pensione (settore pubblico e privato), il ricalcolo integrale con sistema contributivo, il tetto all'assegno pari a quattro volte il minimo fino al compimento dei requisiti per la vecchiaia. Le stime confermano una modesta attrattività della misura e in generale una modesta efficacia del sistema delle *Quote*. La potenziale platea di *Quota 103* è destinataria di un'ulteriore misura, già prevista nella precedente manovra: la possibilità, in caso di posticipo del pensionamento al di là della prima uscita utile, di ricevere in busta paga l'aliquota di contribuzione pensionistica a carico del lavoratore. La *ratio* della misura consiste nell'incentivo al prolungamento delle carriere oltre la scadenza della quota (la prima uscita utile per questa platea) e più in generale oltre il perfezionamento dei requisiti ordinari, dove la normativa lo renda possibile anche previo accordo con il datore di lavoro. Anche in questo caso le proiezioni stimano un

⁷ Infatti, il sistema obbligatorio si basa sul meccanismo della ripartizione in base al quale i contributi dei lavoratori di oggi vengono impiegati per pagare le pensioni attuali, il sistema quindi si poggia su un patto tra le diverse generazioni – attivi e pensionati.

numero contenuto di adesioni, poiché la struttura della misura fa sì che la permanenza al lavoro e la scelta di ricevere la contribuzione non abbiano convenienze particolari, a parte l'esigenza di liquidità. In luogo di una *Quota 104* si è optato per un aggiornamento più stringente della *Quota 103* vigente.

I dati su tali tipologie di interventi mostrano come dal 2019 (*Quota 100*) la speranza di nuove assunzioni sia rimasta ampiamente disattesa, come le platee e le domande accolte si siano mostrate fortemente circoscritte (circa 430mila in totale per *Quota 100*, 5.800 per *Quota 102*). Il confronto con i dati sulle pensioni di anzianità conferma la preferenza per il pensionamento ordinario anticipato (42 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne), dato che trova ulteriore conferma monitorando l'età media alla decorrenza dei trattamenti di anzianità nel 2022 (61,3 per gli uomini e 60,8 per le donne).

Attraverso altre misure il Governo interviene in via strutturale sulle condizioni che consentono di contribuire a realizzare risparmi di spesa e a preservare la sostenibilità del sistema. Tra queste misure figurano l'adeguamento delle aliquote di rendimento di alcune gestioni previdenziali escluse dal processo di omogeneizzazione delle regole occorso negli anni '90 (Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali, Cassa per la pensione dei sanitari, Cassa per le pensioni degli insegnanti degli asili e di scuole elementari parificate, Cassa del personale presso gli Uffici giudiziari) e la rideterminazione per il 2024 dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici elevati.

Va in particolare sottolineato, anche per lo spazio che ha avuto nel dibattito durante la sessione di bilancio, l'articolo 33 dell'AS 926: <<Le quote di pensione a favore degli iscritti alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli Enti locali (CPDEL), alla Cassa per le pensioni dei sanitari (CPS) e alla Cassa per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate (CPI), liquidate a decorrere dal 1° gennaio 2024, secondo il sistema retributivo per anzianità inferiori a 15 anni, sono calcolate con l'applicazione dell'aliquota prevista nella tabella di cui all'allegato II alla presente legge. Per le anzianità superiori a 15 anni seguita a trovare applicazione la tabella di cui all'allegato A della legge n. 965 del 1965>>.

La misura riguardante la parificazione delle aliquote dei rendimenti degli iscritti alle citate Casse presenta in termini relativi l'impatto strutturale maggiore. Le proiezioni stimano un profilo crescente di risparmi annuali: da 17,7 milioni nel 2024 a 3,5 miliardi nel 2043 al lordo della fiscalità; la maggior parte di tali risparmi avrebbe origine nella Cassa per i dipendenti degli Enti locali. Le principali criticità dell'intervento, che incide sugli ultimi lavoratori "retributivi" e soprattutto sui cosiddetti "misti", riguardano il fatto che esso agisce sulle regole di calcolo dei trattamenti sopravvissute alle pregresse riforme previdenziali, a ridosso della relativa decorrenza. Gli osservatori considerano remoto il rischio di corse al pensionamento che possano mettere in difficoltà il funzionamento degli uffici delle AAPP, mentre appare probabile il ricorso alla Corte

costituzionale, considerando che si interviene retroattivamente su posizioni contributive ampiamente consolidate.

Ogni riflessione sugli indicatori più idonei a indicizzare i trattamenti pensionistici e le altre prestazioni sociali deve tener conto del necessario bilanciamento tra sostenibilità del sistema e adeguatezza delle prestazioni, anche alla luce di possibili *shock* come quello inflazionistico verificatosi dal 2022. Occorre con gradualità tendere verso un sistema nuovo, che preveda al suo interno strumenti di redistribuzione da utilizzare nei casi in cui si renda necessario percorrere azioni di tutela a favore delle fasce di reddito più fragili.

Presso il MEF viene prevista l'istituzione, di una Commissione avente il compito di individuare i parametri e i criteri da utilizzare, a decorrere dal 2027, per la rivalutazione delle prestazioni di carattere previdenziale e sociale, attualmente basata sull'indice del costo della vita, tenuto conto della dinamica del deflatore del PIL. Si tratta di un compito assai rilevante: trovare l'equilibrio fra l'esigenza di difendere il potere d'acquisto delle pensioni e delle altre prestazioni sociali e l'esigenza di garantire la sostenibilità finanziaria, ma non agendo – come si è fatto negli ultimi anni - sul calcolo né sulla misura dell'indicizzazione. Piuttosto, prevedendo l'eventualità di sostituire l'indicatore di riferimento che viene usato per l'indicizzazione: anziché l'indice del costo della vita, il deflatore del PIL. Il deflatore del PIL, come mostrano le proiezioni dell'UPB, è rispetto ad altri indici dei prezzi al consumo un indicatore dalla variabilità meno accentuata rispetto all'andamento dell'inflazione: esso registra le tensioni sui prezzi con una maggiore stabilità, ma rischia di determinare ricadute potenzialmente negative sul reddito dei pensionati, se confrontiamo i due indici negli ultimi anni.

La lettura delle varie misure delineate in materia di previdenza mostra come il Governo abbia tenuto in considerazione la necessità di avviare gradualmente un cambiamento strutturale, che operi sul medio-lungo periodo in linea con le proiezioni della spesa pensionistica e in concomitanza degli anni in cui si stimano i più alti picchi di incidenza di tale spesa sul PIL: 17,2 per cento del PIL fra il 2035 e il 2040 e poi lento rientro fino al 14%, secondo quanto stima la NADEF 2023. È evidente che il manifestarsi di *shock* da elevata inflazione nella fase alta della curva inciderebbe sull'evoluzione della spesa in misura maggiore se il parametro utilizzato fosse molto sensibile all'oscillazione dei prezzi.

Il ricalcolo della quota retributiva per alcune categorie di lavoratori pubblici comporta un impatto finanziario in termini di risparmi cumulati che si può parzialmente mitigare con un posticipo del pensionamento. Va detto che l'incidenza del ricalcolo aumenta al diminuire dell'anzianità maturata prima del 1996 e con l'esaurirsi della platea dei lavoratori con tale anzianità. Inoltre, fermo restando il legame tra età di

pensionamento e speranza di vita, l'anticipo dello sblocco dell'adeguamento alla vita attesa non ha, oggi, un forte impatto alla luce dei dati Istat. Per i lavoratori interamente contributivi sono previsti sia la riduzione dell'importo minimo per l'accesso alla pensione di vecchiaia ordinaria, sia l'aumento di quello per l'accesso alla pensione anticipata con requisiti di età. Rimane ancora forte la necessità, nel sistema contributivo di istituire una pensione di garanzia per sostenere le carriere lavorative più deboli.

Emerge in questo quadro, nella sua gravità e come vero nodo del sistema previdenziale, il problema delle generazioni più giovani, caratterizzate da bassa e discontinua contribuzione e destinate in futuro a percepire assegni pensionistici modesti. Occorre pertanto includere nel tema del consolidamento del sistema pensionistico e, qui, della revisione dei parametri e dei calcoli attuariali per le coorti più giovani di lavoratori, il ragionamento su come accrescere la capacità di generare oggi reddito da lavoro, e su come affiancare istituti fiscali e di *welfare* specificamente costruiti per i più giovani.

La manovra di bilancio prevede il conseguimento di risparmi mediante la riduzione (dal 32% al 22%) delle percentuali di rivalutazione dei trattamenti pensionistici collocati nelle fasce di reddito più elevate. In sostanza si abbassa l'elasticità di tali pensioni all'indice di inflazione utilizzato nei meccanismi di rivalutazione dei trattamenti, con una riduzione dell'adeguamento resa più penalizzante in quanto le nuove aliquote non si applicano per scaglioni di importo, ma sull'intera pensione. La misura, che si inserisce fra le azioni di raffreddamento dell'indicizzazione, le quali possono essere giustificate da un contesto in cui sia necessario finanziare operazioni redistributive all'interno del sistema pensionistico, è un'innovazione che solleva qualche perplessità di metodo.

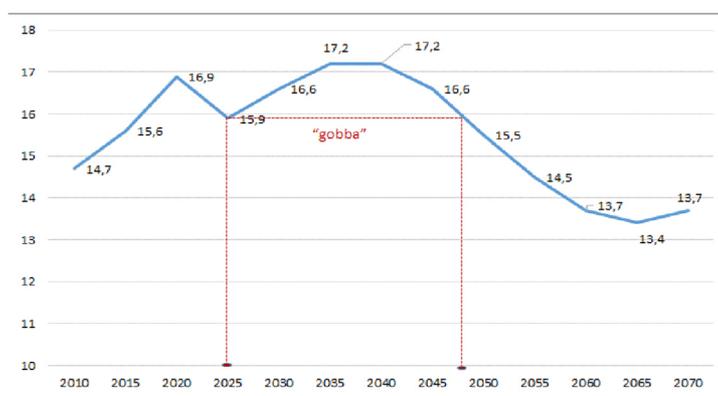
Al riguardo, il CNEL sottolinea che le modifiche sui meccanismi di indicizzazione delle pensioni devono essere apportate con cautela, soprattutto nel caso di sistemi pensionistici a ripartizione e misti. I fondamenti di tali sistemi includono il "patto tra generazioni" e la salvaguardia del potere di acquisto degli assegni nel tempo, soprattutto sul medio-lungo periodo. Poiché i lavoratori di oggi devono poter essere ragionevolmente sicuri che i loro accantonamenti contributivi consentano in futuro l'accesso a pensioni adeguate, quantificate secondo regole certe, stabili nel tempo o quantomeno prevedibili, le regole di indicizzazione, valide durante la vita attiva del lavoratore, non dovrebbero mutare con troppa frequenza né in misura significativa.

Secondo le organizzazioni rappresentanti dei lavoratori la revisione delle aliquote di rendimento "costituisce un precedente molto grave, poiché il cambiamento delle regole e dei criteri di quantificazione, soprattutto nei confronti di chi è prossimo all'accesso al trattamento, rischia di minare (...) la fiducia dei lavoratori" in prossimità

della conclusione della propria vita lavorativa, quando non si è più in grado di rivedere le proprie scelte.

Anche da parte datoriale si evidenzia la necessità di definire politiche certe e di ampio orizzonte, evitando frequenti cambi di direzione e moltiplicando interventi di breve termine che generano incertezza, sfiducia e disparità di trattamento. È dunque importante operare per il riequilibrio generazionale e per contenere la spesa, ma anche non alimentare la sensazione che i lavoratori siano “defraudati”. In tale prospettiva, anche nelle operazioni di ricalcolo delle quote retributive e/o contributive, o nelle penalizzazioni per i casi di uscita anticipata, le continue innovazioni rischiano di determinare trattamenti diseguali fra i lavoratori aventi parità di requisiti e condizioni.

Proiezioni della spesa pensionistica, in percentuale del PIL (fonte: UPB su dati NADEF 2023)



La scelta dei parametri cui ancorare sia l’accumulazione dei benefici pensionistici per gli attivi, sia la rivalutazione delle pensioni in erogazione è un nodo cruciale del processo di ripensamento del sistema pensionistico nel suo complesso. I parametri di rivalutazione non dovrebbero avere un carattere esogeno né essere rigidi rispetto al sistema pensionistico stesso e in relazione al quadro economico e sociale (dinamiche demografiche, mercato del lavoro, andamenti del sistema economico e produttivo). I parametri devono tener conto di molteplici dimensioni, tra le quali il livello e la dinamica nel tempo delle retribuzioni a livello di sistema economico nel suo complesso, le variazioni delle aliquote di contribuzione, i rapporti demografici e il rapporto tra lavoratori attivi e pensionati.

Per rivedere in via strutturale le regole di calcolo e di uscita è necessario fare in modo che sia garantita l’equità e che le aliquote di contribuzione siano definite secondo meccanismi che a regime siano maneggevoli, da aggiornare o revisionare con manovre tanto efficaci quanto non eccessivamente complesse. Molte delle attuali difficoltà derivano infatti dalla compresenza di una molteplicità di trattamenti pensionistici che

seguono regole differenti e che compromettono il rapporto tra rendita pensionistica e contributi versati (la cosiddetta "equità attuariale") nel caso di bassa crescita e di applicazione integrale del regime contributivo.

Rimane peraltro la necessità di salvaguardia del potere di acquisto dei trattamenti, indipendentemente dal sistema di regole applicato e/o dai requisiti anagrafici e/o contributivi. Ciò è dirimente per i redditi più bassi proprio in un'ottica di sistema, poiché l'innalzamento della povertà previdenziale implica la necessità di attivare ulteriori misure di carattere assistenziale che gravano comunque sulla finanza pubblica. Una possibile soluzione, sposata dal Governo, è data dalle forme di indicizzazione *una tantum* che permette ai redditi più bassi un riallineamento al costo della vita.

La misura, in manovra, che rivede l'importo minimo della pensione per le uscite dei lavoratori con sistema contributivo modificando i requisiti minimi, in termini di importo dell'assegno, per l'accesso dei lavoratori contributivi alla pensione di vecchiaia ordinaria e a quella anticipata, stimola un approfondimento sull'utilità, all'interno del sistema previdenziale, di trattamenti pensionistici di importo modesto. Tali trattamenti possono svolgere un ruolo nell'attutire condizioni di bisogno di individui con carriere brevi e frammentate e basse retribuzioni e assicurare una rete di salvaguardia minima indipendente dai requisiti per la pensione; d'altra parte, dovrebbero fungere da stimolo alla ricerca dell'autosufficienza nella preparazione dei redditi per la vecchiaia.

Nell'ambito delle misure di revisione della spesa previste in manovra, l'anticipo dell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per l'uscita anticipata in linea con i guadagni di vita attesa all'età di 65 anni non darà luogo a effetti finanziari nel 2025 ma ha piuttosto una valenza programmatica. Gli scenari mostrano come, alla luce delle proiezioni demografiche basate sui più recenti dati dell'Istat, nel 2025 non vi alcuna necessità di aumentare i requisiti di pensionamento, i quali incorporano l'aspettativa di vita stimata nel 2019.

In questa prospettiva, la misura è attuata negli anni in cui non vi è alcun impatto sulle scelte di pensionamento, in modo da garantire l'automatismo di crescita dei requisiti ai fini della sostenibilità del sistema pensionistico e dei conti pubblici. È infatti indispensabile fare in modo che non si indebolisca il legame tra progressi di vita attesa e progressi dei requisiti di pensionamento, fino a quando non sia superato il picco dell'incidenza della spesa previdenziale sul PIL. Tuttavia, questa novità del meccanismo automatico richiederà nel tempo adeguamenti al fine di garantire la compatibilità con i tempi di vita, soprattutto nel caso di un sistema integralmente

contributivo. Infatti, mentre in passato il nodo cruciale era rappresentato dall'età pensionabile (più che dal requisito contributivo), date le caratteristiche dell'allora mondo del lavoro (occupazione maschile prevalente, accesso anticipato nel mercato del lavoro, carriere continue e stabili), per le nuove generazioni il punto centrale è la difficoltà di costruire storie contributive significative.

È infine fondamentale riconoscere che la graduale correzione del sistema previdenziale, in direzione di una maggiore equità e coerenza interna, e la necessità di governare la rivoluzione demografica in atto richiedono il coinvolgimento attivo delle parti sociali, anche con riguardo all'adozione di adeguate politiche contrattuali per favorire l'invecchiamento attivo. Tale consenso non solo risponde a un imperativo etico e democratico, ma può rappresentare la strategia pratica per assicurare che la sostenibilità contabile/finanziaria non si realizzi al di fuori di quel principio di giustizia intergenerazionale che è stato di recente introdotto anche nella nostra Costituzione.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Il CNEL ribadisce innanzitutto, come già richiamato in premessa ed ampiamente condiviso dalle parti sociali, che quella previdenziale è una delle priorità da affrontare in questa fase economica e sociale, che i cambiamenti debbano essere finalizzati a eliminare dal sistema gli aspetti più iniqui e che ciò debba essere fatto nel quadro di una riforma organica che non si limiti a considerare le pensioni come una pur importante voce di spesa, ma ponga al centro della riflessione i profili di sostenibilità sociale del modello esistente, nonché la sua capacità di rispondere pienamente alle sfide del contesto demografico attuale.

La riforma di un sistema pensionistico dovrebbe essere valutata secondo due criteri principali:

1) **l'efficienza**, da raggiungere mediante l'equilibrio, in senso attuariale, del sistema pensionistico, ovvero assicurando che i contributi versati assicurino la copertura delle spese previste;

2) **l'equità intergenerazionale**, che si raggiunge nella condizione in cui una riforma non penalizza una generazione di lavoratori rispetto alle altre. Da questo punto di vista l'Italia soffre di un enorme problema legato alla demografia sfavorevole che, soprattutto in un sistema a ripartizione, fa dipendere un sempre crescente numero di pensionati sui lavoratori.

Per questo motivo è necessario che le riforme pensionistiche, oltre a vedere un rinnovato ed inclusivo protagonismo delle parti sociali, siano accompagnate da riforme delle **politiche attive del lavoro** volte ad aumentare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto della **componente femminile** e dei **NEET**, nonché ad aumentare in misura esponenziale le **azioni di contrasto all'evasione contributiva**, come peraltro già previsto dalle specifiche misure contemplate all'interno del PNRR ancora in fase di attuazione.

In sintesi, dal punto di vista della finanza pubblica, per avviare a risoluzione il problema di sostenibilità del sistema previdenziale occorre consolidare e incrementare progressivamente la platea dei lavoratori attivi sulla quale applicare l'aliquota d'equilibrio, in maniera da aumentare il gettito contributivo.

La sostenibilità nel medio-lungo periodo del pagamento delle pensioni, infatti, è legata ai futuri lavoratori più che alle future nascite, e non è affatto detto che le due cose coincidano. Il problema della bassa natalità è da anni un'emergenza che necessita di soluzioni di medio-lungo periodo e soprattutto di politiche strutturate di sostegno con

adeguati investimenti anche a livello infrastrutturale. Un ruolo sempre più centrale in tale direzione può assumere inoltre l'**immigrazione regolare**, che può e deve diventare una risorsa concorrendo alla sostenibilità complessiva del sistema.

Infine, quanto alla *governance* dei grandi enti di previdenza obbligatoria (INPS e INAIL), la legge ne ha modificato la composizione e i poteri delle funzioni amministrative, ma permangono tuttora **regimi commissariali** che sarebbe opportuno superare quanto prima anche per affrontare le sfide quotidiane al servizio dei lavoratori, delle imprese e dei cittadini.

APPENDICI

Allegato n. 1: “Scheda di analisi critica sulle proposte di riforma del sistema previdenziale⁸.”

In questa sezione si dà conto di una prima parziale rassegna di posizioni e considerazioni in merito allo stato e alle prospettive del sistema previdenziale, formulate da esperti della materia nel corso di dibattiti anche in sede CNEL.

Giuliano Cazzola:

Come visto nella legge di bilancio 2024 vi è una trasformazione netta del sistema delle quote: quota 103 è sottoposta a vincoli e limiti, disincentivi/incentivi tesi a scoraggiare il pensionamento anticipato. Ma l'innovazione più importante contenuta nella legge di bilancio è l'anticipo di due anni delle fine del blocco dei requisiti per il trattamento ordinario di anzianità. Dal 1° gennaio 2025 (anziché 2027) rientrerà in vigore l'aggancio automatico all'incremento dell'attesa di vita. Anche se nell'immediato non dovrebbero esserci importanti ripercussioni, questo è uno dei meccanismi più importanti della riforma Fornero sia per quanto l'età pensionabile sia il requisito contributivo. A partire da questa riflessione si tracciano le coordinate di quella riforma strutturale che viene da anni invocata.

Con questa revisione dal 1° gennaio 2025 il sistema ritornerebbe a viaggiare sui binari della riforma del 2011, ma si renderanno necessari degli aggiustamenti sulla prospettiva, perché l'adeguamento automatico rischia di divenire un meccanismo perpetuo che va reso compatibile con i tempi della vita, soprattutto per quanto riguarda il requisito contributivo. Nel mondo del lavoro di ieri il conflitto sociale si è sviluppato sull'età pensionabile più che sul requisito contributivo che per l'assetto del mercato del lavoro (occupazione maschile prevalente, accesso anticipato nel mercato del lavoro, stabilità e continuità, ecc.); nel caso delle generazioni futuro (per ragioni simmetricamente opposte) non sarà un problema lavorare fino ad un'età più avanzata ragguagliata all'incremento dell'attesa di vita, ma diventerà più complesso accumulare importanti storie contributive. Chi si sottrasse a questa considerazione proporrebbe delle regole a valere per chi va in pensione domani e non c'è nulla di più sbagliato immaginare che queste regole siano adatte anche per coloro che cominciano a lavorare domani.

⁸ *Fonti utilizzate: per la cronologia delle riforme, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Per l'analisi critica e propositiva LaVoce.info, articoli di Sandro Gronchi e Franco Mostacci per la parte propositiva. La proposta di integrare la riforma delle pensioni con politiche attive del lavoro che incrementino il tasso di partecipazione al lavoro di donne e NEET è stata recentemente proposta anche da Tito Boeri al convegno dei dottori commercialisti. Per la Banca d'Italia, le analisi utilizzate sono di Giancarlo Morcaldo soprattutto sulle riforme Dini e Maroni e di Francesca Carta e Marta De Philippis sugli effetti della riforma Fornero sull'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro.*

Nel sistema contributivo il rinvio del pensionamento ad un'età più congrua rispetto alle dinamiche demografiche non è soltanto un modo per contenere la spesa entro limiti sostenibili, ma anche per garantire un minimo di adeguatezza dei trattamenti essendo i moltiplicatori del montante contributivo ragguagliati all'età della quiescenza. Non a caso nella riforma Fornero, l'età pensionabile di vecchiaia e anticipata era subordinata all'adeguatezza del trattamento (1,5 volte l'assegno sociale nel primo caso e 2,8 volte nel secondo) per le pensioni calcolate interamente col contributivo.

Il Governo sembrerebbe quindi aver deciso di mettere le mani "nel futuro" (perché ben pochi di quelli che vanno in pensione sono in regime solo contributivo per evidenti ragioni) abbassando al valore dell'assegno sociale, il "passaporto" per la vecchiaia: mentre quello dell'anticipo era stato innalzato dapprima a 3,3, poi ridotto a 3 con tanto di *décalage* per le donne con figli quello per l'anticipo. Forse hanno pensato di venire incontro ai giovani, che, si dice e si teme, avranno pensioni basse a cui dovranno rimediare – secondo la nuova norma - più a lungo, essendo l'ammontare dell'assegno richiesto per avvalersi dell'anticipo ancora più elevato di prima. Del resto è noto che oltre il 90% delle pensioni sono liquidate col regime misto, e meno del 10% con il contributivo⁹.

La recente pubblicazione del Rendiconto sociale dell'INPS a cura del Comitato di indirizzo e vigilanza ha consegnato dei dati che consentono una riflessione sull'avventura delle quote, iniziata nel 2019 con una sperimentazione triennale di quota 100 allo scopo dichiarato di anticipare i pensionamenti per fare posto a nuove assunzioni (una speranza andata poi delusa). Le domande accolte per avvalersi di quota 100 fino a tutto il 2022 sono state più di 430mila; per quota 102 solo 5.843 di cui 2.376 donne e 3.467 uomini. Le pensioni di anzianità, nel 2022, sono state 125 mila per quanto riguarda i dipendenti privati, 78mila quelli pubblici, 66mila gli autonomi: il che significa che tanti lavoratori hanno preferito, avendone la possibilità, di avvalersi del pensionamento anticipato ordinario (42 anni e 10 mesi per gli uomini e un anno in

⁹ La ridefinizione del valore della pensione in modo utile all'anticipo nell'ambito del sistema contributivo potrebbe sembrare una "fuga in avanti" riguardanti una platea (i contributivi puri) che si sta ancora formando, essendo operante il regime per coloro che hanno la prima contribuzione accreditata dopo il 31 dicembre 1995. Tuttavia, cominciano a presentarsi nel mondo delle pensioni anche trattamenti anticipati regolati dal solo regime contributivo. Nei primi 9 mesi del 2023 sono poco meno di 6mila le pensioni tanto di vecchiaia che quanto di anzianità erogate dal FPLD-INPS. È bene notare subito che il dato è spurio nel senso che vi sono comprese sia le pensioni liquidate in regime contributivo puro, sia quelle relative a coloro che pur essendo nel regime misto hanno esercitato la facoltà di opzione per il sistema contributivo, oltre a quelle delle lavoratrici che hanno esercitato la cosiddetta opzione-donna. La conferma di questa valutazione viene dal fatto che nella Gestione separata, operante dal 1° giugno 1996, per i lavoratori c. d. parasubordinati non è mai stato erogato fino ad ora un solo trattamento anticipato.

meno per le donne). Questa considerazione trova conferma anche se si osserva l'età media alla decorrenza dei trattamenti di anzianità nel 2022 ovvero 61,3 per gli uomini e 60,8 per le donne. Età medie sostanzialmente confermate anche nei primi 9 mesi del 2023 (rispettivamente 61,2 e 60,0).

Concludendo, ben al di là degli effetti delle norme che, alla fine, verranno introdotte dalla legge di bilancio, è evidente un cambio di passo: l'obiettivo non è più quello di favorire, ma di contrastare i pensionamenti anticipati in nome di vaghe esigenze di giustizia sociale. Un obiettivo complementare a quello di un sostegno della natalità, perché, prima di ogni altra considerazione di carattere economico e finanziario si pone una questione di platee: mentre il numero dei pensionati proviene da generazioni prolifiche e quindi numerose (per altro con storie lavorative lunghe e stabili e ancora in età intorno ai 60 anni al momento dell'accesso e con aspettative di fruizione almeno ventennale), quello dei contribuenti non potrà che diminuire in corrispondenza della progressiva riduzione delle nascite. E, ammesso che sia possibile, si potrà provvedere solo per il futuro, ma non si riuscirà mai a riequilibrare *ex post* le generazioni vittime della denatalità.

Pensionati su popolazione attiva

| 2021-2022 | 2024 | 2029 | 2034 | 2039 | 2044 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Stima del numero pensionati IVS periodo 2024-2044 | | | | | |
| 14.079.000 | 14.635.140 | 15.326.849 | 16.100.884 | 16.624.094 | 15.371.171 |
| Previsioni I stat popolazione in età attiva 15-64 (scenario mediano) | | | | | |
| 37.488.934 | 37.207.099 | 35.990.381 | 34.030.308 | 31.881.339 | 30.141.339 |

Fonte – elaborazione Antonietta Mundo 2023

In sostanza, la riforma strutturale dovrebbe riprendere quel tragitto di riforma interrotto nel 2019. Il Rapporto n. 23 sulle tendenze della spesa pensionistica e sanitaria a cura della Ragioneria Generale dello Stato ha messo bene in luce la questione del sistema pensionistico. Il processo di riforma degli ultimi decenni ha contribuito e contribuisce tuttora in misura significativa a sterilizzare gli effetti attuali e quelli previsti negli anni a venire della transizione demografica sulla spesa pubblica. Tuttavia, le previsioni a legislazione vigente che inglobano gli effetti del d. l. 4/2019 (quota 100 e dintorni) e le successive misure di transizione, se messe a confronto con le previsioni basate sulla legislazione immediatamente precedente, mettono in evidenza che, per la prima volta dal 2004, esse hanno determinato un aumento della spesa e una retrocessione nel percorso di elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento, producendo nel periodo 2019-2034, ulteriori maggiori oneri pari in media a 0,23 punti di PIL l'anno. Lo scostamento rispetto al livello di spesa pensionistica in rapporto al PIL che sconta la legislazione immediatamente previgente

è particolarmente accentuato nei primi anni della proiezione e, in particolare, nel periodo 2020-2023, in corrispondenza con il maggior ricorso al pensionamento anticipato da parte dei soggetti che maturano il requisito congiunto per il collocamento a riposo con almeno 62 anni di età (64 per il 2022) e 38 anni di anzianità contributiva. La maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL ammonta, in media, a 0,5 punti percentuali. Negli anni successivi, il profilo dei nuovi oneri pensionistici in rapporto al PIL mostra un andamento decrescente. Lo scostamento rispetto al livello risultante sulla base della legislazione immediatamente previgente si sarebbe azzerato nel 2035. Per poi iniziare una graduale discesa negli anni successivi. In sostanza, in questo arco temporale il sistema sarebbe rientrato dagli "strappi" prodotti dalle misure del governo giallo-verde. E' auspicabile che, a seguito delle nuove riforme strutturali annunciate dal Governo, il sistema, in procinto di ritornare dopo le deviazioni sulla rotta corretta, non sia risospinto in alto mare.

Vincenzo Galasso:

Riflessioni su come aumentare la flessibilità in uscita, migliorare l'equità e mantenere la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico italiano

Da molti anni è evidente la necessità di introdurre flessibilità nei meccanismi di uscita dal mercato del lavoro. La chiedono i sindacati, le imprese, i singoli lavoratori. Tuttavia in una dinamica demografica di costante invecchiamento della popolazione non è finanziariamente sostenibile mantenere sistemi di pensionamento anticipato che consentano ai lavoratori di uscire prima dal mercato del lavoro ma ricevendo (quasi) la stessa pensione che avrebbero ottenuto in caso di pensionamento ad età normale. I diversi sistemi di quote introdotti a partire dal 2018, pur rappresentando delle misure temporanee, hanno tuttavia aumentato la spesa previdenziale, peggiorando la sostenibilità finanziaria del sistema.

Ampi margini di flessibilità in uscita erano già stati introdotti dalla riforma Dini del 1995, che prevedeva il calcolo contributivo della pensione. Tuttavia, questo sistema è stato introdotto con periodo di transizione molto lungo che in pratica ritardava l'applicazione alle generazioni future. Oggi è necessario abbandonare la logica delle quote e ritornare ad un sistema contributivo in cui il calcolo della pensione tenga conto dell'età di pensionamento, dell'ammontare (capitalizzato) dei contributi versati e della speranza di vita media.

Il sistema contributivo ha molti vantaggi. In primo luogo, consente di calcolare la pensione corrispondente ad ogni età di pensionamento e di valutare il costo per il lavoratore di ogni anno di anticipo pensionistico, evitando l'incertezza legata al

continuo cambiamento delle politiche pensionistiche, che può indurre i lavoratori ad uscire dal mercato quanto prima, per evitare inasprimenti futuri. L'esperienza di Opzione Donna, che prevedeva il ricalcolo della pensione con il sistema contributivo, mostra che alcune lavoratrici sono state disposte a pagare il costo della flessibilità per uscire anticipatamente dal mercato del lavoro. In secondo luogo, il sistema contributivo garantisce l'equità intergenerazionale, perché ad ogni lavoratore è corrisposta un beneficio pensionistico legato ai contributi versati, capitalizzati al tasso di crescita dell'economia. Ciò porrebbe fine ai bonus corrisposti in passato ai lavoratori che hanno goduto di un beneficio pensionistico maggiore di quanto previsto dal sistema contributivo: in media il 47% in più rispetto alla pensione contributiva per i pensionati del 1996, il 36% per quelli del 2000, il 25% per quelli del 2005. Questi *bonus* rappresentano dei trasferimenti impropri, il cui costo è pagato dalle generazioni future.

In terzo luogo, il sistema contributivo garantisce la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, perché corrisponde ai pensionati un beneficio pensionistico finanziabile dai contributi dei lavoratori correnti, come previsto dal sistema a ripartizione. I contributi versati sono infatti capitalizzati in funzione della dinamica demografica e della crescita dell'economia. Si tratta ovviamente di una coperta corta. In un Paese con tassi di fecondità e di crescita dell'economia molto bassi, le pensioni future che sono finanziariamente sostenibili saranno necessariamente poco generose.

I principali svantaggi dell'applicazione del sistema contributivo sono due. Il primo è legato proprio alla penalità che i lavoratori che intendono andare in pensione anticipatamente si vedrebbero applicare ai propri benefici pensionistici. L'esperienza di opzione donna mostra che questa uscita è appetibile quasi esclusivamente per le persone con pensioni cospicue e/o con un buon livello di risparmio. Per consentire ai lavoratori più svantaggiati di poter uscire anticipatamente dal mercato del lavoro senza pagare una penalità troppo elevata, che non sarebbero in grado di sostenere, è però possibile applicare dei correttivi.

In alcuni casi, ovvero per alcuni lavoratori più svantaggiati, parte del costo potrebbe essere a carico dello stato – come accade nel caso dell'APE Sociale. In altri casi, le imprese che scelgono di incentivare i propri lavoratori a usare la flessibilità, potrebbero addossarsi parte del costo, attraverso il versamento di contributi previdenziali addizionali, eventualmente fiscalizzati. Il secondo svantaggio è legato all'uscita di cassa che il pensionamento anticipato, anche tramite il ricalcolo contributivo, creerebbe. Infatti, sebbene il calcolo contributivo assicuri che mediamente il totale dei benefici ricevuti dai pensionati nell'arco della loro vita è

indipendente dall'età di pensionamento (al netto dei contributi previdenziali addizionali versati da chi continua a lavorare fino all'età normale di pensionamento), il pensionamento anticipato incide sul vincolo di bilancio, poiché crea delle uscite di cassa immediate e aumenta quindi la spesa pensionistica nel breve periodo. Nel 2017, per non aumentare la spesa pensionistica, fu introdotto un sistema di mercato, l'Ape Volontaria, che consentiva il pensionamento anticipato per alcune categorie di persone, senza aumentare la spesa pensionistica.

- **Sostenibilità Finanziaria: *Aggiustamento dell'Età di Pensionamento alla Speranza di Vita***

Per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico a fronte del continuo invecchiamento della popolazione è necessario re-introdurre l'aggiustamento dell'età di pensionamento alla speranza di vita, che è stato temporaneamente sospeso. Tale aggiustamento prevedeva l'aumento di un anno nell'età di pensionamento per ogni anno di aumento nella speranza di vita. In mancanza di questo correttivo automatico – e in assenza di un sistema puramente contributivo in cui il calcolo del beneficio pensionistico è legato alla speranza di vita al pensionamento, la spesa pensionistica è destinata ad aumentare. Tuttavia, altri paesi adottano aggiustamenti parziali, ad esempio un aumento di 8 mesi dell'età di pensionamento per ogni anno di vita in più. L'utilizzo di aggiustamenti parziali potrebbe essere preferibile per due motivazioni.

In primo luogo, ad un anno di vita in più non corrisponde purtroppo un anno di vita in più in buona salute. Dunque non tutto l'aumento della speranza di vita va considerato a disposizione del lavoratore. In secondo luogo, la vita adulta di una persona può considerarsi suddivisa in due momenti: la vita lavorativa e la vita in pensione. Di solito il primo periodo costituisce quasi i due terzi della vita adulta e il secondo periodo il rimanente terzo (ad esempio dai 23 ai 65 anni la vita lavorativa e dai 65 agli 85 il pensionamento). L'aumento di un anno della speranza di vita andrebbe dunque diviso in maniera corrispondente, aumentando di due terzi (8 mesi) l'età di pensionamento e quindi la vita lavorativa.

- **Equità Intra-generazionale: *Età di Pensionamento e/o Calcolo Contributivo Differenziale***

Il calcolo del beneficio pensionistico attraverso il sistema contributivo prevede un aggiustamento alla speranza di vita media residuale al momento del pensionamento. Tuttavia, questa speranza di vita attesa non è uguale per tutti, ma differisce in

maniera sistematica in funzione di alcune caratteristiche individuali delle persone. Oltre alle note differenze di genere, in tutto il mondo occidentale (e anche in Italia), le persone più istruite, con redditi più elevati e che svolgono lavori meno usuranti tendono ad avere una maggiore speranza di vita degli individui meno istruiti, meno abbienti e che svolgono mansioni lavorative più dure. Quindi calcolare il beneficio pensionistico usando un'età di pensionamento e una longevità attesa uguale per tutti rischia di essere iniquo e regressivo, ovvero di redistribuire risorse a favore delle persone più benestanti e istruite che tendono a vivere più a lungo. Dal 2017, l'APE Sociale consente ad alcune tipologie di persone – tra cui quelle che svolgono lavori usuranti – di andare in pensione prima, attraverso una misura assistenziale. Tuttavia, anche il sistema pensionistico dovrebbe dotarsi di strumenti volti a ridurre questo elemento redistributivo, ad esempio utilizzando tavole differenziate per il calcolo dell'aspettativa di vita.

- **Pensione per i Giovani: Agevolazioni Fiscali per il Secondo Pilastro**

La situazione pensionistica delle giovani generazioni non sarà semplice. La precarietà sul mercato del lavoro non favorisce la continuità dei versamenti pensionistici. L'invecchiamento della popolazione e la bassa crescita economica riducono i rendimenti che possono essere riconosciuti su questi versamenti. Inoltre, la necessità di mantenere la sostenibilità finanziaria del sistema a fronte di dinamiche demografiche ed economiche sfavorevoli non darà margini ai futuri policy-maker per compensare, al momento della pensione, i problemi vissuti dai giovani di oggi sul mercato del lavoro. Ciò rende inutile anche il ricorso all'assegnazione di contributi figurativi (o altre alchimie pensionistiche) ai giovani, poiché il sistema pensionistico futuro non sarà in grado di sostenere tali promesse. E' dunque necessario pensare subito a soluzioni che consentano ai giovani di accumulare forme alternative di risparmio previdenziale. Non sembrano promettenti gli sforzi di educazione finanziaria o le agevolazioni fiscali indirizzati ai giovani. In assenza di redditi lavorativi certi, duraturi e sufficienti, difficilmente i giovani possono essere convinti o indotti a risparmiare per il futuro, se non hanno le risorse per rispondere alle loro esigenze più immediate. Più utile sarebbe estendere le attuali agevolazioni fiscali previste per i lavoratori con familiari a carico. Dato l'ingente stock di risparmio privato esistente in Italia e il flusso di risorse all'interno delle famiglie italiane che va dagli anziani ai giovani, si potrebbe pensare ad agevolazioni fiscali anche a favore anche di familiari anziani, come i nonni, che costituiscono e versano contributi in un fondo pensioni intestato ai più giovani, ai nipoti.

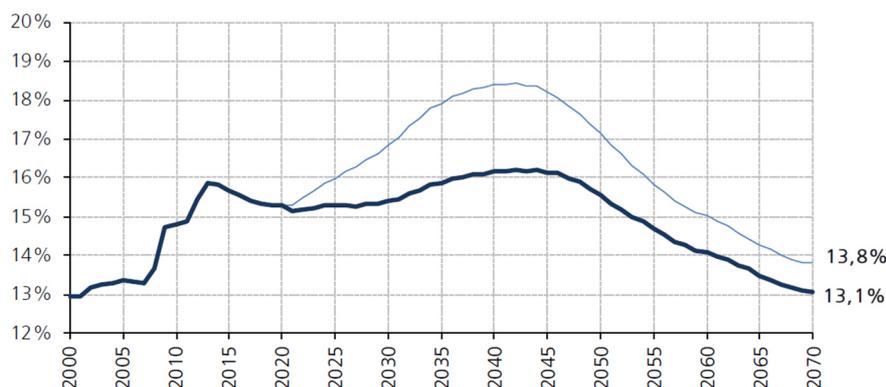
Marco Leonardi:

La figura 1 mostra la previsione dell'incidenza della spesa delle pensioni sul PIL a seconda che si utilizzino le previsioni demografiche e l'andamento di PIL e di produttività e immigrazione previste dall'ISTAT o dalla Commissione Europea.

La figura si riferisce al confronto tra le previsioni ISTAT (scenario nazionale) e EPC-WGA (Economic Policy Committee Working Group on Ageing che usa dati Eurostat) del 2017 quindi prima di quota 100. La figura mostra che, a prescindere da quota100 (di cui parleremo verso la fine di questo capitolo), gran parte degli sforzi fatti con la riforma Fornero delle pensioni saranno comunque stati vani se prevalgono le previsioni più pessimistiche di Eurostat: tali previsioni indicano la spesa pensionistica nel 2040 potrebbe arrivare al 18% del PIL contro il 16% previsto da Istat.

Il 18% del PIL sarebbe stato esattamente il livello di spesa oggi (e nel 2040) se non ci fosse mai stata la riforma Fornero. In altre parole, la riforma Fornero ci ha consentito di risparmiare cumulativamente 60 punti di PIL da qui al 2060 (come stimato nella NADEF del 2019), ma gran parte di questi risparmi – e i sacrifici di tutte le generazioni di pensionati dopo il 2012- rischiano di essere vanificati se si avverano le previsioni di scenario peggiori. Tutto questo al di là di quota100 che comunque, come vedremo, non ha fatto altro che peggiorare la situazione e le probabilità di scenari negativi.

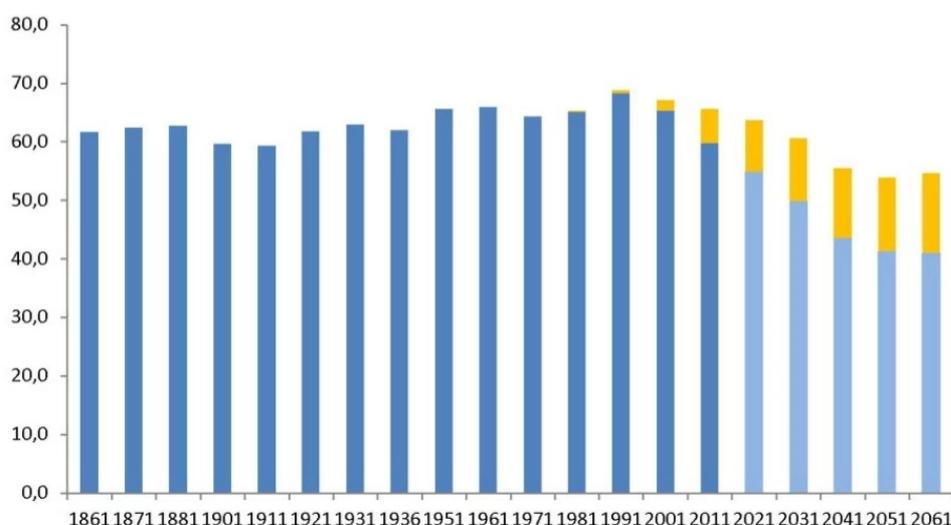
*Figura 1 -Spesa pubblica per pensioni - Confronto tra scenari. Spesa in rapporto al PIL.
Fonte: RGS, 2017.*



Le variabili cruciali che determinano questa differenza nelle stime sono il PIL (ISTAT stima una crescita del PIL reale al 1.2% mentre la Commissione stima 1%), la produttività e l'andamento demografico. Mentre le prime due variabili possono rapidamente cambiare nel tempo, la demografica tende ad avere una maggior persistenza. E le previsioni che fanno riferimento esclusivamente all'andamento demografico sono particolarmente preoccupanti: la Figura 2 mostra la fascia di popolazione tra 15 e 64 anni scendere dal 60% della popolazione di oggi più o meno al 40% del 2051 a cui si potrebbero aggiungere un altro 10% di immigrati (regolari e

paganti contributi pensionistici) per i quali però le previsioni sono tradizionalmente incerte. Fino ad oggi gli immigrati hanno un saldo positivo per l'INPS tra contributi pagati e pensioni riscosse, ma le previsioni dei flussi futuri oltre ad essere assai incerte non tengono conto che l'invecchiamento della popolazione immigrata (che non ritorna al paese di origine) richiederà anche un esborso di pensioni in loro favore.

Figura 2 - Quota di popolazione in età lavorativa: scomposizione per cittadinanza (valori percentuali, in giallo la quota di cittadini stranieri. Dal 2021, previsioni ISTAT).



Questo calo demografico della fascia in età di lavoro avviene a fronte della previsione di un incremento netto della popolazione over 67 di circa 150/200 mila unità ogni singolo anno nei prossimi 10 anni fino a raggiungere un incremento massimo di 300000 persone all'anno nel 2031 (Figura 3). Di conseguenza le previsioni sul rapporto tra il numero di pensioni e il numero di occupati -un parametro fondamentale della sostenibilità delle pensioni- passa da 80 pensioni per ogni cento occupati di oggi a 93 pensioni per ogni cento occupati nel 2045 secondo Istat e 100 pensioni per 100 occupati secondo Eurostat. È il segno inequivocabile che la tensione sui conti delle pensioni è destinata a rimanere a lungo.

È vero infatti che nel terzo trimestre del 2019 siamo arrivati al massimo dell'occupazione di sempre (numero di occupati e tasso di occupazione, anche se le ore lavorate non sono al livello massimo), e che tale livello si può certamente ancora migliorare, ma la strada è in salita se la fascia di popolazione attiva si restringe nel tempo (in maniera ottimistica ISTAT nello scenario nazionale prevede un aumento del 10% del tasso di occupazione in dieci anni fino a sfiorare il 70% della forza lavoro). Anche un eventuale aumento del tasso di fecondità (numero medio di figli per donna), in calo da anni ed oggi a 1.34 figli per donna, è improbabile che possa risolvere il

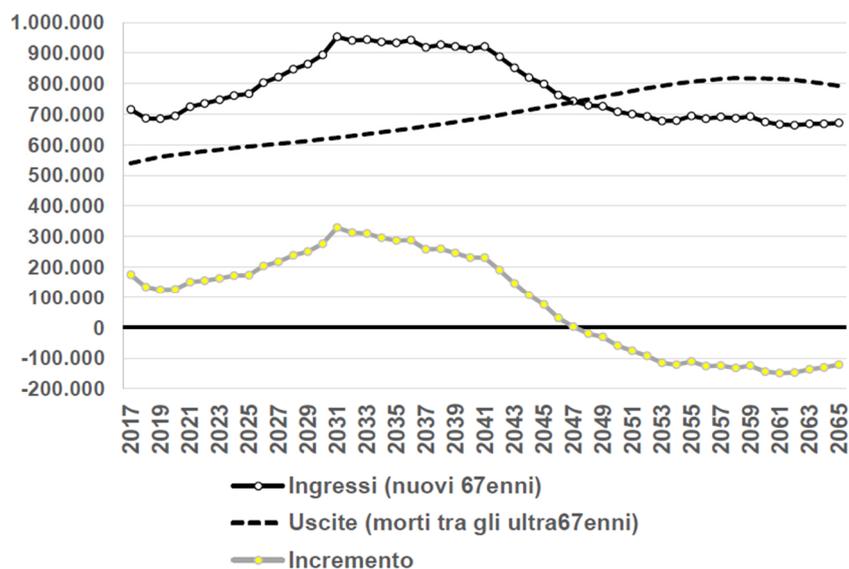
problema della spesa pensionistica. ISTAT lo prevede in salita al 1.6, ma tale crescita sortisce ben pochi effetti perché il vero tema è il calo del numero di donne in età fertile nella popolazione.

In conclusione, non si vede facilmente né nelle variabili di crescita (PIL o occupazione) né in quelle demografiche una inversione nella crescita della spesa pensionistica nel tempo. Una spesa che può essere domata solo tenendo sotto controllo il rapporto tra il numero di pensionati e il numero di occupati – esattamente quello che fa l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di vecchiaia e di contributi all'aumento dell'età pensionabile stabilito dalla legge Fornero; tuttavia l'anno scorso l'adeguamento del requisito contributivo è stato bloccato fino al 2026, portando a prevedere un aumento di 100mila pensioni all'anno rispetto al tendenziale e pregiudicando almeno fino al 2026 quel limite al numero di pensionati che era stabilito dalla Fornero.

Oltre al numero dei pensionati, l'unico fattore limitante della spesa è la riduzione degli importi medi delle pensioni per via dell'entrata in vigore del calcolo contributivo: in questi anni avviene infatti la graduale sostituzione di chi accede a pensione con il sistema retributivo puro (aveva, cioè, 18 anni di contributi versati al 1° gennaio 1996) con chi oggi accede a pensione con il sistema misto e contributivo. Peraltro, dal 1° gennaio 2012 il contributivo pro rata si applica a tutti i lavoratori assicurati, per cui – quanto meno – i pensionati del 2019 hanno avuto una parte di pensione corrispondente a 7 anni calcolata col sistema contributivo.

Tuttavia, anche questo vantaggio per i conti pubblici è per ora effimero in quanto anche il rapporto tra i redditi medi da pensione rispetto a quelli da lavoro (quindi la base su cui si pagano in contributi) è salito del 25% dal 2008 per via della crisi che ha ridotto i salari medi: quindi è vero che le nuove pensioni sono in media inferiori a prima, ma inferiori sono anche i contributi incassati sui redditi da lavoro.

Figura 3: Popolazione over 67. Fonte presentazione quinto rapporto di Itinerari Previdenziali Prof.Geroldi



La separazione tra assistenza e previdenza

Un tema spesso ricorrente riguarda la separazione della spesa per assistenza (incondizionata rispetto ai contributi versati) dalla spesa per previdenza (legata in qualche modo alla contribuzione individuale).

Secondo alcuni proponenti si tratta di una genuina richiesta di chiarezza nel bilancio dell'INPS ai fini di separare chi ha contribuito alla propria pensione (a seconda delle regole in vigore, quindi non necessariamente secondo il metodo contributivo che lega molto più strettamente il calcolo della pensione ai contributi versati rispetto al metodo retributivo) rispetto a chi riceve una pensione puramente assistenziale. In altri osservatori il retropensiero è di poter spendere di più in previdenza a parità di, o riducendo, la spesa in assistenza. Oppure, quello di mettere da parte l'assistenza in una sorta di limbo, per sgravare l'incidenza della spesa pensionistica. Un'operazione di analogo significato è quella compiuta da coloro che sottraggono dalla spesa pensionistica l'ammontare del prelievo fiscale erogato dai pensionati.

Nella tabella 1 possiamo vedere che la classificazione nel bilancio INPS indica formalmente come spese per assistenza le pensioni sociali e le invalidità civili per un totale di circa l'8% della spesa totale in pensioni. La spesa per l'assistenza strettamente definita è di circa 21 miliardi annui su una spesa totale di 265 miliardi annui. La spesa per le invalidità civili è costituita in maggioranza da indennità di accompagnamento (che costituiscono il 50% della spesa per assistenza) mentre pensioni e assegni sociali coprono meno del 25% della spesa per assistenza.

Tabella 1: Previdenza e assistenza INPS 2018

| Natura pensione | Spesa | Incidenza % |
|---------------------------------|--------------|--------------------|
| Anzianità | 134,6 | 51,3% |
| Vecchiaia | 54 | 20,6% |
| Invalità | 14,3 | 5,4% |
| Superstite | 38,7 | 14,6% |
| <i>Pensioni/Assegni sociali</i> | 4,7 | 1,8% |
| <i>Invalidi Civili</i> | 15,8 | 6% |
| Totale | 265,0 | 100% |
| <i>di cui</i> | | |
| Previdenziali | 205,7 | 77,6% |
| Assistenziali | 59,3 | 22,4% |

Tuttavia, il ruolo dell'assistenza non si ferma soltanto alle due categorie delle pensioni sociali e delle invalidità civili ma è rilevante anche per la spesa previdenziale. L'incidenza dell'assistenza sulla spesa previdenziale è evidente nel conto della gestione degli interventi assistenziali dello Stato che copre circa 50 miliardi della spesa previdenziale. La GIAS (*gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali*) è stata istituita presso l'INPS per la progressiva separazione tra previdenza e assistenza e la correlativa assunzione a carico dello Stato delle spese relative a quest'ultima. Se si tiene conto dell'intervento della GIAS nella spesa previdenziale, l'assistenza non copre 8% ma più del 22% di tutta la spesa.

Tabella 2: Oneri GIAS bilancio INPS 2018

| 2018 | |
|---|----------------|
| Totale degli oneri a carico della GIAS, di cui | 110.778 |
| - Totale per mantenimento salario | 10.844 |
| - Totale trattamenti pensionistici, di cui: | 49.740 |
| <i>a) Pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi</i> | <i>4.932</i> |
| <i>b) Pensioni CDCM liquidate ante 1989</i> | <i>1.690</i> |
| <i>c) Oneri per pensionamenti anticipati</i> | <i>1.666</i> |
| <i>d) Prestazione aggiuntiva ai titolari di pensione art. 5, comma 1 ù, legge 127/2007 e per pensioni inferiori al trattamento minimo</i> | <i>968</i> |
| <i>e) Quota dipendenti pubblici (ex inpdap)</i> | <i>8.370</i> |
| <i>f) Sostegno della spesa pensionistica</i> | <i>32.115</i> |
| - Altri oneri | 50.194 |

Fonte: Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 2018.

È chiaro che scorporando la GIAS e la spesa assistenziale (assegni sociali e invalidità civile) si ridurrebbe la spesa per pensioni da 265 a circa 200 miliardi annui. Tuttavia, la GIAS paga per circa 20 miliardi le integrazioni al minimo delle pensioni, le maggiorazioni sociali e per il resto quota parte delle pensioni dipendenti pubblici e molto altro (tabella 2). Sembra più corretto un ragionamento siffatto: la spesa pensionistica è quella che risulta essere, a prescindere dalla natura del finanziamento, sia che avvenga tramite la contribuzione o i trasferimenti dal bilancio dello Stato. Se

così non fosse gli Stati che hanno istituito – in tutto o in parte - un sistema pubblico a carico della fiscalità generale, sarebbero autorizzati a sostenere che la loro spesa pensionistica è pari a zero o limitata all'eventuale supporto contributivo.

In conclusione, gli oneri della GIAS sono dovuti al fatto che i contributi dell'INPS non sono sufficienti a coprire l'ammontare delle pensioni dovute. È meritorio lo sforzo di (ad opera soprattutto di Itinerari Previdenziali) di evidenziare l'avanzo e il disavanzo delle singole gestioni previdenziali, ma lo stesso Itinerari Previdenziali calcola che oltre la metà dei pensionati italiani è totalmente o parzialmente assistito dallo Stato quindi la separazione della spesa assistenziale (oltre che essere inutile ai fini dei confronti internazionali dove Eurostat impone criteri equivalenti a tutti i paesi) può avere ragionevolmente solo una valenza conoscitiva ma difficilmente può essere utilizzata per una redistribuzione di spese.

È chiaro, infatti, che qualunque taglio alla spesa assistenziale o alla parte assistenziale della previdenza avrebbe effetti molto incisivi sulla distribuzione dei redditi. La spesa previdenziale ed assistenziale ha un ruolo centrale nella distribuzione dei redditi al netto dell'intervento dello Stato. Quasi tutta la redistribuzione statale avviene infatti attraverso la spesa per pensioni: l'indice di Gini dei redditi passa da un valore di 44 a un valore di 31 quando si tiene conto del ruolo dello Stato (tasse e trasferimenti). L'80% di questa variazione è dovuta alla spesa previdenziale ed assistenziale.

Un altro tema dibattuto è la distribuzione territoriale della spesa assistenziale: è evidente che la distribuzione territoriale di alcune spese assistenziali fa pensare che alcuni risparmi di efficienza siano possibili. Infatti, le differenze di reddito territoriali spiegano gran parte, ma non tutta, la differenza delle prestazioni assistenziali: le invalidità civili e le pensioni sociali sono concentrate al Sud per ragioni di reddito, ma le indennità di accompagnamento, anche concentrate al sud, non sono soggette alla prova dei mezzi ma dovrebbero corrispondere alle effettive condizioni di non autosufficienza e disabilità. A parziale giustificazione delle differenze territoriali un fenomeno meno noto: l'aspettativa di vita è inferiore al Sud rispetto al Nord (soprattutto in alcune regioni del Sud – vedi tabella 3).

Tabella 3 - Speranza di vita a 65 anni della popolazione al Censimento 2011, per ripartizione geografica. Periodo di osservazione dei decessi 2012-2014. Fonte: ISTAT, 2018

| Macro-area | Femmine | Maschi |
|------------|---------|--------|
| Nord-ovest | 22,3 | 18,7 |

| | | |
|---------------|-------------|-------------|
| Nord-est | 22,4 | 18,9 |
| Centro | 22,3 | 19,0 |
| Mezzogiorno | 21,6 | 18,3 |
| Italia | 22,1 | 18,7 |

Tabella 4: età di pensionamento 2018

| Età | Numero | Spesa milioni | Importo mensile | Età media |
|------------------------|---------|---------------|-----------------|-----------|
| Totale | 303160 | 6.445 | 1.632 | 62,9 |
| Da 65 anni in poi | 98.166 | 1.355 | 1.062 | |
| Fino a 64 anni | 205.650 | 5.089 | 1.904 | |
| Fino a 59 anni | 71.301 | 1.687 | 1.820 | |
| in % sul totale | | | | |
| Da 65 anni in poi | 32,31% | 21,03% | | |
| Fino a 64 anni | 67,69% | 78,97% | | |
| Fino a 59 anni | 23,47% | 26,18% | | |

Pensioni di anzianità liquidate nel 2018

| Età | Numero | Spesa milioni | Importo mensile | Età media |
|---------------|---------|---------------|-----------------|-----------|
| Totale | 189.251 | 5.192 | 2.110 | 60,9 |

Due strategie a confronto nel dopo-Fornero

Il dato che preoccupa di più l'opinione pubblica nel periodo post-riforma Fornero è "la pensione a 67 anni": ovvero il requisito per la pensione di vecchiaia vigente dal 2019 che tanto ha fatto discutere la politica nell'autunno del 2017 quando si trattò di adeguare (con un atto amministrativo automatico previsto per legge ogni due anni) i requisiti anagrafici e contributivi di pensionamento all'aspettativa di vita. La preoccupazione di molti che non arrivano al requisito contributivo (oggi bloccato a 42 anni e 10 mesi di contributi per gli uomini e 1 anno meno per le donne) è di dover rimanere al lavoro o, peggio ancora, disoccupati, fino a 67 anni. Dalla tabella 4 vediamo

che effettivamente questo problema tocca circa un terzo dei pensionandi (quelli che vanno in pensione più tardi dei 65 anni, in maggior parte donne con pensioni di vecchiaia “povere”). Esiste quindi un problema di persone con storie contributive fragili o discontinue che non riesce a raggiungere i requisiti contributivi e deve aspettare sempre più a lungo i requisiti di vecchiaia.

Un problema separato da chi non ce la fa ad arrivare a 67 anni per motivi di mancanza di lavoro o salute è quello della flessibilità in uscita: persone che possono rimanere al lavoro fino al raggiungimento dei requisiti ma sarebbero disposte a pagare un prezzo per potere uscire prima. Anche questo è un problema pressante poiché la riforma Fornero non ha previsto nessuna flessibilità di uscita se non il raggiungimento di uno dei due requisiti anagrafico e contributivo e tali requisiti si spostano automaticamente in avanti con l’aumento dell’aspettativa di vita.

Nella tabella 4 vediamo che l'età effettiva di pensionamento media nel 2018 (l'anno prima di quota100) è di 62 anni e 9 mesi nonostante che l'età teorica di pensionamento di vecchiaia fosse di 66 anni e 7 mesi (67 anni a partire dal 2019). In particolare, la tabella mette in evidenza il fatto che i due terzi dei pensionati nel 2018 hanno meno di 64 anni e addirittura un quarto ha un'età inferiore ai 60 anni. Questo avviene non solo perché a tuttora le pensioni di anzianità (che si ottengono con 42 anni e dieci mesi di contributi) sono più numerose di quelle di vecchiaia e più generose in quanto costituiscono la metà della spesa totale, ma anche perché esistono già una serie di istituti che permettono di andare in pensione molto prima dell'età teorica di 67 anni. La tabella 5 mostra che in totale tra ape sociale, assegni straordinari, salvaguardie, opzione donna e strumenti di transizione dalla Fornero circa 70.000 su circa 300.000 pensioni liquidate nel 2017 escono prima del termine.

Tabella 5: istituti di uscita alternativi alla pensione di vecchiaia o anzianità

| Misura/Anno | 2017 |
|--|--------|
| Ape Social | 12.000 |
| Assegni Straordinari, Indennizzo Attività Commerciale E Art.4 92/20912 | 15.000 |
| Precoci | 4.100 |
| Salvaguardia | 10.000 |

| | |
|-----------------------------|---------------|
| Usuranti | 1.000 |
| Opzione Donna | 8.600 |
| 15bis | 20.000 |
| Totale | 70.700 |
| Totale Solo Pensioni | 43.700 |

Quindi poco meno di un quarto dei lavoratori erano nel 2017 già esenti dai limiti di pensionamento della Fornero (ape sociale e assegni straordinari sono assistenza e non pensione ma comunque permettono di lasciare il lavoro in anticipo). Questa tabella mette in luce la strategia seguita fino al 2019 di mantenere l'impianto Fornero ma stabilire delle eccezioni per i lavoratori più fragili. Gli strumenti messi in campo negli anni 2015-2017 sono stati l'ape sociale per i disoccupati, gli invalidi e gli assistenti di invalidi e 15 categorie di lavoratori gravosi. Per quanto riguarda la flessibilità di uscita si è pensato all'Ape volontaria e la Rita (dovuta all'intuizione di Stefano Patriarca che permette di anticipare la previdenza integrativa trasformandola da integrazione al reddito pensionistico in reddito ponte fino al pensionamento pubblico). Il disegno di legge di bilancio 2020 si è limitato alla proroga di opzione donna e dell'ape sociale, trascurando un analogo proroga per l'Ape volontaria e rinunciando così ad uno strumento di flessibilità, i cui oneri sono prevalentemente a carico degli interessati, tenuti a restituire, da pensionati, l'importo dell'anticipo a rate.

Fondamentalmente fino al 2019 i governi Renzi e Gentiloni hanno seguito una strategia esplicita di eccezioni all'applicazione della Fornero per le fasce più deboli. Si è affrontato il problema dei più deboli affermando il principio che non tutte le professioni sono uguali in termini di aspettativa di vita e quindi le occupazioni gravose meritano un anticipo di pensione. Ma non si è affrontato in maniera strutturale il problema della flessibilità in uscita perché l'ape volontaria che fa ricorso ad un prestito bancario ha avuto solo 5000 richieste (e ha funzionato solo 1 anno in quanto poi superata da quota100).

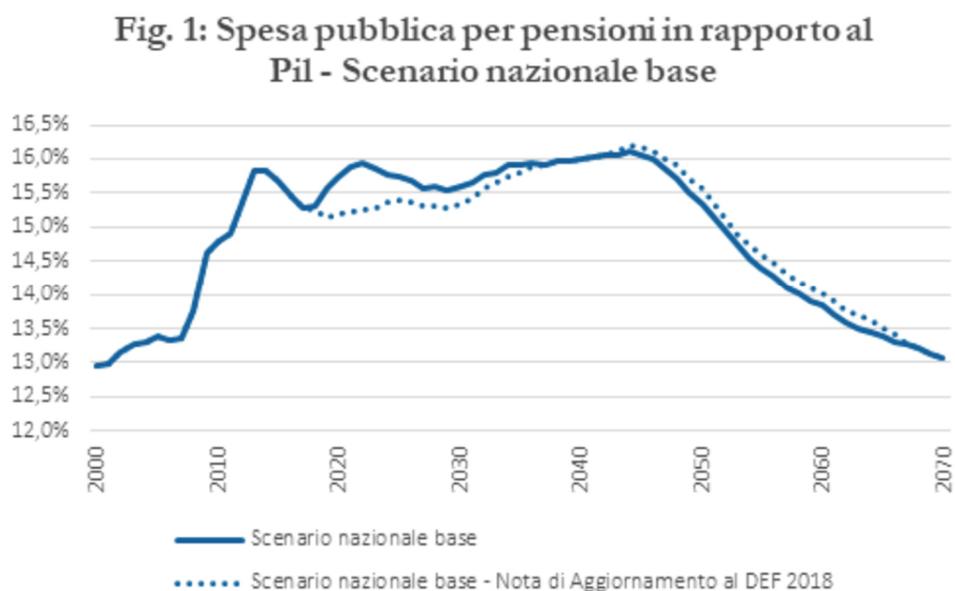
Dal 2019 invece la strategia è cambiata completamente con il governo gialloverde e quota 100. Quota 100 è una finestra di tre anni che permette a tutti -e non quindi solo ai più deboli- il pensionamento anticipato rispetto ai requisiti Fornero. I requisiti di

almeno 62 anni di età e 38 di anzianità contributiva finiscono per favorire le persone con storie contributive stabili: i dati ci dicono che i “quota centisti” hanno in media pensioni di circa 2000 euro lordi mensili e anticipano di circa 2 anni il loro pensionamento ex requisiti Fornero. È vero che le domande sono per ora minori del previsto ma è anche vero che ogni “quota centista” costa circa 50 mila euro di soldi pubblici e mediamente non è una persona a basso reddito meritevole di tutela.

Quota100 affronta quindi il problema della flessibilità in uscita ma non affronta il problema di chi non arriva ai requisiti di pensionamento, infatti, per ovviare al problema, nel 2019 e nel 2020 è stata rinnovata l’ape sociale.

Entrambe le strategie, sia quella del governo Renzi-Gentiloni sia quella del governo gialloverde, hanno un problema fondamentale: la temporaneità. L’ape sociale (una soluzione parziale per le fasce deboli) deve essere rinnovata ogni anno, quota 100 (una soluzione parziale e costosa per la flessibilità in uscita) dura solo per 3 anni.

Figura 4: effetti di quota 100 e blocco del requisito contributivo sulla spesa pensionistica



La figura 4 mostra come è cambiata la previsione di spesa per pensioni dopo quota100, si nota che l’effetto di maggior spesa della misura non termina nel 2022 ma continua fino al 2036. Perché accanto a quota100 la legge di bilancio del 2019 ha approvato anche la sospensione fino al 1° gennaio 2027 dell’incremento automatico dei requisiti contributivi a 42 anni e 10 mesi di anzianità di servizio (un anno in meno per le donne). Di conseguenza le uscite dopo il 2022 avverranno per la maggior parte per via di anzianità contributiva ad un’età media effettiva prevista di 62 anni, inferiore a quella di 64 anni in media dei “quota centisti”(ovviamente non si tratta di un dato acquisito ma riguarda solo una fase).

Tabella 1. Domande pervenute e accolte – dettaglio di genere, dell'età media e della durata media delle tre misure introdotte dal D.L. 4/2019 convertito in Legge 26/2019

| Dettaglio di genere e di età media degli aventi diritto alle misure introdotte dal D.L. 4/2019 | | | | | | | | | | |
|--|--------------------|---------|---------|--------------------------|--------|---------|---|--------|--------|--------------|
| Benefici pensionistici | Istanze presentate | | | Numero Benefici Concessi | | | Età media alla data di decorrenza del beneficio | | | durata media |
| | Donne | Uomini | Totale | Donne | Uomini | Totale | Donne | Uomini | Totale | |
| Quota 100 D.L. 28 gennaio 2019, n.4 - art. 14 | 44.625 | 126.891 | 171.516 | 24.433 | 82.391 | 106.824 | 64 | 64 | 64 | 24 mesi |
| Pensione anticipata D.L. 28 gennaio 2019 - art. 15 | 43.935 | 73.442 | 117.377 | 19.007 | 31.871 | 50.878 | 62 | 62 | 62 | 2 mesi |
| Opzione donna D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 - art. 16 | 19.650 | | 19.650 | 11.928 | | 11.928 | 59 | | 59 | 52 mesi |

Questa situazione oltre che essere molto costosa per i conti pubblici e molto rischiosa per la tenuta complessiva perché peggiora notevolmente il rapporto tra pensionati e occupati non risolve nessuno dei due problemi di cui sopra: non affronta il problema dei più deboli che non arrivano ai requisiti né introduce elementi di flessibilità (in quanto il requisito contributivo è più basso ma non permette nessuna flessibilità di uscita).

In realtà esiste già un consenso su come uscirne: Alberto Brambilla aveva consigliato una quota 100 con penalizzazione ed invece quota 100 è stata varata con nessuna penalizzazione (che poi non si tratta di penalizzazione ma di “spalmare” lo stesso montante contributivo su un numero di anni maggiori corrispondenti all’anticipo richiesto). Anche dall’altra parte dello spettro politico la soluzione della flessibilità in uscita con opzione al contributivo (si può optare al sistema contributivo con 64 anni e 36 di contributi, un po’ come si fa già da anni con opzione donna) era stata studiata già nel 2015 ma aveva incontrato le resistenze del Tesoro.

Gli ostacoli sono due. Il primo riguarda i conti pubblici: la resistenza a nuove spese sulle pensioni è ben giustificata dalla prima figura, tuttavia, non si può pensare di procedere con misure temporanee anche perché queste danno modo ad ogni governo di intervenire sul tema pensioni. Ogni riforma “cristallizza” le spese per il futuro (ovvero rende politicamente problematico una diminuzione della spesa) tanto è vero che la Commissione Europea chiede le previsioni sui conti anche nello scenario peggiore in cui i vincoli politici impongano il rinnovo di misure seppur temporanee

come quota 100. Il secondo riguarda il fatto che l'opzione al contributivo impone un prezzo da pagare per la flessibilità in uscita: se vuoi "spalmare" il tuo montante contributivo su più anni ovviamente la pensione annuale sarà più leggera. Questo principio è ragionevole ed è già praticato in opzione donna, però recentemente è stato messo in discussione proprio da quota100 che ha permesso un anticipo gratuito. Esiste infine il problema di molti lavoratori (soprattutto donne e lavoratori autonomi) che hanno montanti contributivi bassi per cui un anticipo è impossibile: bisogna però dire che più gli anni passano più la parte contributiva delle pensioni è maggiore e quindi il costo dell'anticipo è minore. Rimane comunque necessario provvedere con una ape sociale estesa che provveda con un'indennità "ponte" di 3-4 anni per i lavori gravosi (da estendere possibilmente a tutto il lavoro manuale), i disoccupati espulsi dal lavoro in tarda età, i disabili e gli assistenti di parenti non autosufficienti.

Allegato n. 2 “Scheda di analisi critica dell’evoluzione del sistema pensionistico italiano (1992 – 2023)”

Riforma Amato (1992)

- *Atto normativo: decreto legislativo n. 503/1992:*
- *Principali modifiche introdotte: innalzamento graduale dell’età pensionabile per le pensioni di vecchiaia.*

Riforma Dini (1995)

- *Atto normativo: legge 335/1995*
- *Principali modifiche introdotte: La legge si inserisce nel progetto di riordino del sistema pensionistico, iniziato con la Riforma Amato, che stabilisce il mantenimento delle modalità di determinazione della pensione di vecchiaia con il metodo di calcolo retributivo per i lavoratori con almeno 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995. Vengono fissati i criteri circa l’alternativa, per i lavoratori in servizio fino al 1° gennaio 1996 e in possesso di almeno 15 anni di anzianità contributiva, di richiedere di essere sottoposti alle regole del sistema contributivo. Viene introdotta la rivalutazione dei contributi con il metodo di calcolo contributivo a capitalizzazione simulata sulla crescita per la determinazione della pensione di vecchiaia, che permette un abbattimento degli importi delle pensioni con il conseguente aumento della stabilità finanziaria degli enti previdenziali gestiti con il sistema della gestione a ripartizione.*
- *Valutazione: il processo di transizione previsto dalla riforma è troppo lungo. Si introduce un sistema che prevede nel calcolo della pensione di vecchiaia un tasso di rendimento apparente distinto per coorte, ritenuto però iniquo a livello di redistribuzione intergenerazionale degli oneri. Vengono previste differenti indennità di pensione conteggiate sulla base dei medesimi contributi previdenziali versati dai lavoratori dipendenti, autonomi o liberi professionisti, sino alla riforma Fornero. Infatti, per i lavoratori con anzianità contributiva, al 1996, minore di 18 anni i contributi sono semplicemente restituiti senza maturare alcun interesse reale con l’applicazione del metodo di calcolo contributivo a capitalizzazione simulata sulla crescita, mentre per quelli con anzianità contributiva maggiore di 18 anni i contributi sono restituiti in modo maggiorato, importi che possono anche essere multipli di quanto versato (metodo di calcolo retributivo). Fino alla riforma Fornero, l’unico effetto della riforma Dini è stato quello di diminuire la crescita del debito previdenziale latente, senza però ottenere effetti significativi sulla sostenibilità fiscale dei sistemi pensionistici obbligatori e senza raggiungere un equilibrio in termini attuariali tra contributi e spesa pensionistica. Infatti, la spesa pensionistica, anche dopo la riforma Dini, ha continuato a crescere ad un ritmo troppo elevato*

rispetto alla sostenibilità fiscale del paese, determinando la necessità di ulteriori riforme.

Riforma Maroni (2005)

- **Atti normativi:** legge delega n. 243/2004; Decreto Legislativo n. 252/2005
- **Principali modifiche introdotte:** aumento dell'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità; introduzione della scelta al lavoratore di destinazione del proprio Trattamento di Fine Rapporto (TFR) alle forme pensionistiche complementari oppure mantenimento presso il datore di lavoro.

Riforma Prodi (2007-2009)

- **Atti normativi:** legge n.247/2007; legge 102/2009:
- **Principali modifiche introdotte:** introduzione del sistema delle "quote" per l'accesso alle pensioni di anzianità; aumento dell'età pensionabile per le lavoratrici del pubblico impiego (fino ai 65 anni di età); aggiornamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento in base all'aumento della speranza di vita (in base a dati ISTAT con validazione EUROSTAT).

Riforme Sacconi (2010-2011)

- **Atti normativi:** Decreto Legge 78/2010, convertito dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122; DL 98/2011, Legge 15 luglio 2011, n. 111[6] e DL 138/2011, Legge 14 settembre 2011, n. 148
- **Principali modifiche introdotte:** aumento dell'età per il pensionamento sia di vecchiaia che di anzianità; "finestra" (= differimento dell'erogazione) mobile di 12 mesi per tutti i lavoratori dipendenti pubblici e privati o 18 mesi per quelli autonomi ("finestra" mobile che incorpora la "finestra" fissa, mediamente di 4 mesi, introdotta dalla "Riforma delle pensioni Damiano" con la L. 24 dicembre 2007, n. 247; allungamento da 60 a 65 anni (più "finestra" di 12 mesi), senza gradualità, per le lavoratrici dipendenti pubbliche per equipararle ai dipendenti pubblici; introduzione dell'adeguamento triennale all'aspettativa di vita, a decorrere dal 2015; le ricongiunzioni diventano onerose. Anticipo al 2013 dell'adeguamento all'aspettativa di vita; nuove norme per la pensione di reversibilità; accelerazione dell'adeguamento dell'età di pensionamento per vecchiaia delle lavoratrici dipendenti private; slittamento di un anno dei pensionamenti a partire dal 2012 per il personale della scuola e dell'università ed estensione anche a loro della "finestra" di 12 mesi per l'erogazione della pensione; blocco parziale o totale della perequazione delle pensioni superiori a 5 volte il trattamento minimo per gli anni 2012-2013.; applicazione di un Contributo di solidarietà sui redditi pensionistici lordi superiori a 90.000 €.

- **Valutazione:** alcune delle disposizioni introdotte con le riforme Sacconi, particolarmente incisive e introdotte in un contesto storico caratterizzato dal rischio default delle finanze pubbliche italiane post Lehman Brothers, sono state dichiarate incostituzionali. L'art. 18, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, L. n. 111 è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 174 del 15 giugno 2016; il blocco parziale o totale della perequazione delle pensioni superiori a 5 volte il trattamento minimo per gli anni 2012–2013 è stato abrogato dal decreto 201 Salva Italia nel dicembre 2011, che lo sostituisce con un provvedimento analogo, a sua volta dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 70/2015 della Corte Cost.; la norma, art. 18, c. 22bis L. 111/2011, è anch'essa stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 116 del 5 giugno 2013.

Riforma Fornero (2011)

- **Atto normativo:** legge n. 214/2011 (Manovra "Salva Italia")
- **Principali modifiche introdotte:** estensione pro-rata del metodo contributivo ai lavoratori precedentemente esclusi dalla Riforma Dini (coloro che nel 1995 avevano già 18 anni di contributi versati), a decorrere dall'1.1.2012; aumento di un anno delle pensioni di anzianità, ridenominate "anticipate" e abolizione delle cosiddette quote (somma di età anagrafica e anzianità contributiva); allungamento graduale entro il 2018 dell'età di pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici dipendenti private da 60 anni a 65 (più "finestra" mobile di 12 mesi decisa dalla L. 122/2010), per allinearle a tutti gli altri; adeguamento all'aspettativa di vita, dopo quello del 2019, non più a cadenza triennale ma biennale; blocco totale della perequazione delle pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo per gli anni 2012–2017 (poi dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 70/2015); riduzione da 18 mesi a 12 della "finestra" mobile per i lavoratori autonomi (equiparandoli, dunque, a tutti gli altri).
- **Valutazione:** La riforma modifica i rapporti giuridici tra i soggetti di diritto previsti dall'art. 38 della Costituzione, ossia tra i cittadini lavoratori nelle condizioni di bisogno e gli enti previdenziali in qualità di pubbliche amministrazioni istituite per la gestione dei sistemi pensionistici pubblici obbligatori. Consistette nell'attuazione di un default dei sistemi pensionistici pubblici per ridurre la spesa pubblica legata alle prestazioni pensionistiche in un momento di crisi finanziaria in quanto, nel sistema pensionistico pubblico, detto anche previdenza di primo pilastro, le pensioni si pagano con le imposte. È quindi ritenuta una riforma previdenziale del sistema pensionistico pubblico e delle assicurazioni sociali obbligatorie. Quanto agli effetti macroeconomici prodotti, al netto della questione dei cosiddetti "esodati" (stimati in circa 150mila casi) uno studio di Francesca Carta e Marta De Philippis (Banca d'Italia) dimostrerebbe che, per effetto della riforma Fornero, non solo i lavoratori più prossimi all'età

pensionabile sono rimasti occupati ma che la riforma, allungando l'orizzonte di vita lavorativa per i soggetti di mezz'età (ad esempio dai 7 a 14 anni per le donne di 53 anni con pochi anni di contributi), ne ha rafforzato il tasso di partecipazione, con un effetto soprattutto sulla componente femminile, che ha visto aumentare di almeno 200mila unità in numero di donne attive. Lo studio dimostra, in particolare, un effetto prospettico che spiega come almeno un terzo dell'incremento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro che si è determinato tra il 2010 e il 2014 per le donne di età compresa tra i 15 e i 64 anni, è dovuto proprio all'arrivo delle nuove regole per le donne di mezza età. Senza quell'intervento è molto improbabile che quelle donne si sarebbero mobilitate per entrare nelle forze di lavoro. La riforma Fornero è ritenuta quella che consente di raggiungere l'equilibrio pensionistico nel lungo periodo, quindi un benchmark di efficienza.

Riforma Quota 100 (2019)

- **Atto normativo:** decreto-legge del 28 gennaio 2019, n. 4
- **Principali modifiche introdotte:** Per avere diritto al trattamento pensionistico anticipato con questo particolare regime sperimentale, è necessario avere almeno 62 anni e un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni (anche cumulando i periodi assicurativi, non coincidenti, presenti in due o più gestioni dell'INPS, compresa la Gestione separata). Il requisito anagrafico non è soggetto, per l'intero periodo della sperimentazione, agli adeguamenti legati alla speranza di vita. La norma prevede le c.d. "finestre", le quali indicano quando sarà possibile effettivamente percepire il trattamento pensionistico per gli aventi diritto.

Riforma Quota 102 (2021)

- **Atto normativo:** legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 87
- **Principali modifiche introdotte:** si sostituisce la "Quota 100" con la "Quota 102". Per accedere al trattamento pensionistico è necessario maturare 64 anni di età anagrafica e 38 anni di anzianità contributiva nell'anno 2022. Successivamente, la Legge di Bilancio 2023 (art. 1, comma 283, Legge 29 dicembre 2022, n. 197), introducendo l'art. 14.1 nel Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con modificazioni in L. 28 marzo 2019, n. 26), ha previsto, in via sperimentale per il 2023, che gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e alle forme esclusive e sostitutive della medesima gestite dall'INPS, nonché alla gestione separata, possono conseguire il diritto alla pensione anticipata al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 41 anni (cosiddetta "Quota 103"), definita "pensione anticipata flessibile".
- **Valutazione:** le riforme 100 e 102 rappresentano un indebolimento della riforma Fornero, con allontanamento del sistema pensionistico italiano dall'equilibrio

attuariale, differenza che deve essere finanziata con un ulteriore ricorso alla fiscalità generale.

