

Le pensioni al nodo dell'equità: dalla Riforma Poletti-Renzi alla «Fase 2»

Matteo Jessoula

RPS

La riforma pensionistica licenziata con la Legge di stabilità 2017 contiene numerose misure che segnano una significativa discontinuità rispetto ai provvedimenti anti-crisi adottati nel periodo 2009-11. Ciò non soltanto per il carattere espansivo dell'intervento, che mira in primo luogo a contrastare le più dure conseguenze sociali delle riforme precedenti, ma anche perché la riforma riconosce il principio che, ove giustificate sul piano dell'equità, regole previdenziali diverse possano sussistere per differenti figure professionali e categorie di lavoratori. Fino a che punto,

tuttavia, le misure adottate possono ritenersi adeguate, ed efficaci, nell'affrontare le principali criticità del sistema pensionistico italiano, quale emerso da due decenni di riforme prevalentemente sottrattive, e che ne hanno ridisegnato l'architettura in senso multi-pilastro? L'articolo mira dunque a rispondere al quesito valutando i provvedimenti contenuti nella Riforma Poletti-Renzi rispetto a quattro fondamentali dimensioni: sostenibilità economico-finanziaria, inclusività del sistema e avanzamento del processo di riconfigurazione multi-pilastro, adeguatezza delle prestazioni, equità del sistema.

1. Introduzione

Come ultimo atto politico, dopo la fragorosa sconfitta referendaria, il Governo Renzi ha ottenuto dal Parlamento l'approvazione della Legge di stabilità 2017 che include un significativo «pacchetto pensioni». Le misure incluse in tale pacchetto previdenziale sono numerose e segnano una possibile, apprezzabile, svolta nel dibattito e nella politica pensionistica italiana. D'altra parte, gli interventi – così come il processo decisionale da cui gli stessi sono scaturiti – non sono esenti da limiti e criticità.

Questo contributo mira pertanto a delineare le novità introdotte con la Legge di stabilità 2017, mettendone a fuoco luci e ombre, nonché valutando se, e fino a che punto, le misure adottate hanno effettiva-

mente affrontato le più evidenti criticità del sistema pensionistico italiano.

Muoveremo quindi, nel paragrafo 2, da una disamina della condizione del sistema di protezione della vecchiaia, anche sulla scorta dei contributi apparsi più di recente. Nel terzo paragrafo vengono invece descritti i provvedimenti introdotti con la Legge di stabilità o, se si preferisce, con la Riforma Poletti-Renzi. Il quarto paragrafo presenta una valutazione degli interventi con particolare riferimento al profilo distributivo degli stessi e, dunque, all'*equità* del sistema, dimensione che è recentemente tornata al centro del dibattito previdenziale, dopo che per anni la nozione di «neutralità attuariale» – caratteristica del metodo contributivo – era stata di fatto implicitamente (e indebitamente) considerata come unico criterio valido di giustizia distributiva. Il quinto paragrafo conclude, delineando alcune possibili coordinate della politica pensionistica italiana nel prossimo futuro.

2. Dopo due decenni di riforme, virtù e nuove sfide

A oltre vent'anni dalla Riforma Dini – che nel 1995 introdusse il metodo di calcolo contributivo, pur con un lungo periodo di transizione – e a un quarto di secolo dalla Riforma Amato – madre di tutti gli interventi sottrattivi degli ultimi due decenni, nonché del processo di riconfigurazione in senso multi-pilastro dell'architettura pensionistica italiana – una serie di contributi (cfr. in particolare i saggi contenuti in Jessoula e Raitano, 2015) hanno proposto alcune significative considerazioni circa lo stato del sistema pensionistico lungo quattro fondamentali dimensioni analitiche: i) sostenibilità economico-finanziaria, ii) inclusività del sistema e avanzamento del processo di riconfigurazione multi-pilastro, iii) adeguatezza delle prestazioni oggi e nei decenni futuri, iv) equità del sistema.

Circa la *sostenibilità economico-finanziaria*, primo obiettivo di oltre due decenni di riforme prevalentemente sottrattive, i dati comparati di fonte Ue mostrano che, se la spesa per pensioni italiana – pari al 15,7% nel 2013 – è ancora la seconda più alta tra i paesi dell'Unione, le proiezioni sono ben più rassicuranti. Anche per effetto delle riforme adottate tra il 2009 e il 2011 il sistema pensionistico italiano è infatti pienamente sostenibile, con un decremento previsto della spesa sul Pil di circa mezzo punto percentuale fino al 2025, un successivo aumento fino al picco del 15,8% attorno al 2035-2040 e una successiva lieve

diminuzione con la piena entrata a regime del metodo contributivo (Artoni, 2015; Commissione europea, 2015a).

Rispetto all'*inclusività* del sistema va detto che, nel *pilastro pubblico*, l'introduzione della gestione separata per i lavoratori parasubordinati assicurati presso l'Inps ha permesso di raggiungere una *copertura universale* dei lavoratori occupati, che la successiva, graduale armonizzazione delle aliquote contributive – prevista concludersi nel 2018 (ma si veda sotto) – ha completato anche in relazione al livello di contribuzione e prestazioni nel sistema contributivo. Criticità più evidenti emergono, invece, rispetto al piano di *riconfigurazione multi-pilastro* del sistema pensionistico italiano. Due sono i punti fondamentali al riguardo. Il primo è che, a un quarto di secolo dal lancio, con il d.lgs. 124/93, il piano può definirsi ampiamente incompiuto, quando non propriamente fallito se valutato con riferimento all'obiettivo di copertura generalizzata dei lavoratori occupati – o perlomeno dei dipendenti delle giovani generazioni ai quali il piano si rivolgeva in via prioritaria – tramite forme previdenziali di secondo e terzo pilastro a capitalizzazione. L'incongruenza tra l'obiettivo di copertura generalizzata della forza lavoro e il carattere volontario dell'adesione alla previdenza complementare, nonché una serie di difficoltà nell'implementazione¹ han fatto sì che, nonostante le misure d'incentivazione (anche fiscale) alla partecipazione ai fondi e alla devoluzione del Tfr, la quota di lavoratori iscritti alle forme pensionistiche complementari è tuttora limitata: 7,2 milioni su circa 23 milioni di potenziali iscritti secondo gli ultimi dati Covip (2016), con un tasso di adesione inferiore al 30% tra i lavoratori dipendenti del settore privato (*ivi*) – e livelli di partecipazione ancor più modesti si registrano fra lavoratori giovani, che invece particolarmente necessiterebbero di un'integrazione della pensione pubblica.

Il secondo punto concerne un effetto paradossale, di sostanziale «spiazzamento» delle riforme della «terza ondata» (2009-2011) rispetto alla «necessità» della previdenza complementare e alla funzione della stessa. In ragione dei meccanismi del metodo contributivo, infatti, il forte innalzamento dell'età pensionabile comporta che i lavoratori che riuscissero ad avere carriere non troppo frammentate, lunghe e con salari adeguati, raggiungerebbero tassi di sostituzione elevati – attorno all'80% netti – anche maggiori di quelli che si potevano ottenere (seppur ad età pensionabili sensibilmente inferiori) con il sistema retributivo (Conti, 2015). Per tali individui il sistema pubblico offrirebbe

¹ Si veda sul punto Jessoula (2009, 2011).

dunque coperture elevate e la pensione complementare non perciò sarebbe necessaria. D'altro canto, la limitata copertura dei pilastri complementari, nonché i livelli di adesione notevolmente più elevati tra i lavoratori «standard», a tempo pieno e indeterminato, indicano che la funzione integrativa della previdenza complementare è debole, se non del tutto assente, proprio là dove ve ne sarebbe maggiormente bisogno. Tali considerazioni hanno rilevanti implicazioni anche per la terza dimensione di analisi, l'*adeguatezza delle prestazioni* pensionistiche. Le preoccupazioni frequentemente sollevate per i decenni futuri dovrebbero infatti considerarsi superate *almeno* per i lavoratori con carriere lunghe, retribuzioni adeguate ed età di pensionamento elevate. Sul punto torneremo però più avanti.

Per quanto concerne, invece, il livello di tutela attualmente garantito dal sistema pensionistico pubblico, alcuni dati consentono di inquadrare opportunamente la situazione. Da un lato, la quota di popolazione «a rischio di povertà ed esclusione sociale» è inferiore tra gli over 65 – 20,2% nel 2014, in diminuzione di 2 punti percentuali dal 2013 (dati Eurostat) – rispetto alla fascia 0-64 anni (30,5%) e tra i bambini 0-6 anni (29,4%); dall'altro, la crisi ha favorito il rapido aumento della quota di individui anziani in «grave deprivazione materiale» – dal 5,5% del 2005 all'8,8% del 2014. In altre parole, se circa il rischio di povertà ed esclusione sociale, ovvero di grave deprivazione materiale, gli over 65 italiani si trovano in condizioni migliori rispetto alle generazioni più giovani, dall'altro essi sono maggiormente «a rischio» se confrontati con gli anziani nell'Unione europea – dove i tassi medi indicati sopra sono significativamente più contenuti (17,8% e 6,2% rispettivamente nel 2014). Inoltre, non va dimenticato che una parte consistente delle pensioni oggi in pagamento è d'importo basso, o molto basso: nel 2014, il 40,3% dei pensionati riceveva meno di 1.000 euro lordi al mese, circa il 13% non arrivava ai 500 euro mensili (Inps, 2015a).

I profili distributivi appena richiamati rimandano, infine, al tema cruciale dell'*equità* intesa, come detto, in senso sostanziale e non come semplice «neutralità attuariale». In questa prospettiva, perseguire l'*equità* in un sistema pensionistico significa porre attenzione al profilo distributivo degli effetti delle riforme pensionistiche, andare oltre gli indicatori «di sistema» per coglierne le implicazioni con riferimento a diverse figure professionali, mansioni più o meno usuranti o anche solo faticose, differenti storie lavorative, casi particolari appunto. Allo

stesso modo, significa fare attenzione a che disegno delle regole pensionistiche ed effetti delle riforme non vadano sproporzionatamente a detrimento dei lavoratori più deboli. Tale prospettiva può essere applicata a diversi aspetti delle regole previdenziali, specialmente i requisiti di *accesso al pensionamento* e il *livello delle prestazioni*, rispetto ai quali alcune analisi recenti hanno messo a fuoco diversi profili critici.

Nel *breve periodo*, la questione centrale è connessa al significativo incremento dell'età pensionabile promosso dalle riforme del triennio 2009-2011, soprattutto per le donne con circa 7 anni di incremento tra il 2010 e il 2018, quando l'età legale di pensionamento sarà completamente armonizzata – tra uomini e donne e tra le diverse categorie professionali – a 66 anni e 7 mesi. Un aumento, questo, che per rapidità e intensità non ha pari nell'Unione europea. In questo quadro, le considerazioni sull'equità rimandano sia all'eterogenea possibilità dei lavoratori di proseguire l'attività fino alle nuove elevate età pensionabili (Raitano, 2012a), sia alla relazione fra più stringenti requisiti di pensionamento e minori chances – nella prolungata fase di stagnazione economica – di ricambio generazionale a favore dei giovani. A oggi, infatti, i dati ci dicono che accanto ad alcune luci, come il rapido e continuo incremento del tasso di occupazione nella fascia 55-64 anni – dal 31,5% nel 2005, al 34,4% nel 2008, al 42,7% nel 2013 e al 48,2% nel 2014 – emergono anche preoccupanti ombre, tra cui non solo l'impennata della disoccupazione giovanile, ma anche il repentino aumento della quota di disoccupati over-50, che, dopo essere rimasta limitata e stabile per circa quattro decenni, è cresciuta da 130.000 ad oltre 480.000 unità solo tra il 2007 e il 2015. Un fenomeno nuovo, quello dei disoccupati «maturi», che richiede un'attenzione particolare. Specie con riferimento al profilo «distributivo» degli interventi delineati sopra, si richiedono infatti accorgimenti atti a far sì che, da un lato, il rischio di disoccupazione non investa in modo sproporzionato le categorie professionali più deboli e, dall'altro, siano previste forme di pensionamento agevolato per quei lavoratori che, per ragioni di salute o altro, non possono rimanere attivi fino al raggiungimento di età pensionabili tanto elevate.

Nel *medio-lungo periodo*, la riflessione sull'equità porta a interrogarsi, oltre che sulle condizioni di accesso al pensionamento, anche sulle prospettive di tutela per le generazioni entrate in attività dalla seconda metà degli anni novanta, alle quali si applica integralmente il metodo contributivo. Qui la sfida per gli studiosi e i policy maker consiste nell'abbandonare il riferimento esclusivo al «lavoratore poi pensionato

medio» per valutare i differenti profili di rischio cui gli individui sono esposti e l'effettiva capacità del sistema pensionistico di farvi fronte, soprattutto laddove – come accade in Italia da ben prima della crisi – il mercato del lavoro non riuscisse a offrire adeguate opportunità occupazionali e retributive all'intera forza lavoro. In questa prospettiva va detto che se i tassi di sostituzione attesi rimangono elevati, come visto in precedenza, per i lavoratori con carriere lunghe e non frammentate, i dati contenuti nell'*Adequacy Report* della Commissione europea sono da considerare attentamente, poiché mettono in evidenza le criticità tipiche dei sistemi contributivi. Infatti, il livello atteso della pensione – espresso nei termini del tasso di sostituzione – si riduce in modo molto significativo per coloro che non riescono (o non possono) soddisfare le condizioni delineate sopra (carriera lunga ed età pensionabile elevata). Ad esempio, per un lavoratore con contribuzione pari a 30 anni, il livello della pensione si riduce di 25 punti percentuali rispetto a quello di un lavoratore che inizia l'attività a 25 anni e rimane occupato ininterrottamente fino all'età pensionabile. In 18 paesi nell'Ue-28 tale decremento si mantiene moderato – entro i 15 p.p. – mentre l'Italia appare tra i paesi nei quali le regole pensionistiche più penalizzano questo tipo di lavoratori.

Risultati non dissimili appaiono dal confronto tra il livello della pensione per un lavoratore costretto ad abbandonare l'attività lavorativa prima dell'età pensionabile – ad esempio a causa di licenziamento – e dunque con 5 anni di disoccupazione prima del pensionamento e quello di un lavoratore occupato ininterrottamente dai 25 anni all'età pensionabile: qui l'Italia presenta il dato più penalizzante nell'Ue-28, con una riduzione prevista di 15 punti percentuali, mentre in 14 paesi tale diminuzione è contenuta al di sotto dei 5 p.p. (Commissione europea, 2015b).

3. La novità nella Legge di stabilità 2017

Su questo sfondo, come anticipato sopra, il «pacchetto pensioni» incluso nella Legge di stabilità 2017 contiene numerose misure, di diversa portata. La più nota tra queste è l'Ape (Anticipo finanziario a garanzia pensionistica) che, in via sperimentale da maggio 2017 al 31.12.2018, consente di ricevere un'indennità in anticipo fino a 3 anni 7 mesi rispetto all'età pensionabile attualmente (e fino al 2019) fissata a 66 anni e 7 mesi. Si tratta, di fatto, di un semplice prestito, corrisposto da una

banca in 12 mensilità annue – e coperto da un’assicurazione contro il rischio di premorienza – fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. A questo punto il pensionato inizierà a restituire il prestito ricevuto, con rate mensili e per una durata di 20 anni. Più interessante, la versione *sociale* dell’Ape prevede la possibilità di richiedere, a 63 anni, un’indennità pari al valore della pensione (entro un massimo di 1.500 euro mensili) da parte di alcune categorie di lavoratori «svantaggiati» con almeno 30 anni di contributi: i) disoccupati che da almeno tre mesi abbiano esaurito integralmente la prestazione per disoccupazione; ii) assistono da almeno sei mesi un coniuge o parente con handicap grave; iii) individui con invalidità almeno pari al 74%. A questi si aggiungono i lavoratori, con almeno 36 anni di contributi, che da almeno 6 anni svolgono mansioni considerate *gravose*².

Sempre in chiave solidaristica e di ammorbidimento delle condizioni di accesso al pensionamento, la Riforma Poletti-Renzi prevede una serie di altri interventi, tra cui: l’ottava salvaguardia per i lavoratori cosiddetti «esodati»; l’eliminazione, dal 2018, delle penalizzazioni in caso di pensionamento con soli requisiti contributivi prima dei 62 anni d’età; agevolazioni sia per i lavoratori «precoci» che abbiano almeno 12 mesi di contributi versati prima dei 19 anni e si trovino in condizioni di particolare svantaggio (per disoccupazione, invalidità ovvero familiare disabile come nel caso dell’Ape), sia per i soggetti impiegati in lavori usuranti. Per questi ultimi vengono infatti eliminati l’aggancio automatico alla speranza di vita delle condizioni di accesso al pensionamento (fino al 2025), le finestre mobili che comportavano un periodo di attesa di 12 mesi (18 mesi per i lavoratori autonomi) tra il raggiungimento dei requisiti per il pensionamento e l’erogazione della prestazione, nonché il requisito di aver svolto la mansione ritenuta usurante l’anno precedente la richiesta di pensionamento. Pertanto, a partire dal 2017 l’accesso agevolato al pensionamento è consentito a coloro che hanno svolto mansioni usuranti per almeno 7 anni negli ultimi 10 anni di attività, ovvero per almeno la metà della carriera lavorativa.

² Tra questi vi sono: operai dell’industria estrattiva e dell’edilizia; conduttori di gru o di macchinari mobili per la perforazione; conciatori; conduttori di convogli ferroviari personale viaggiante, conduttori di mezzi pesanti e camion; infermieri con lavoro organizzato in turni; addetti all’assistenza personale di persone in condizioni di non autosufficienza; insegnanti della scuola dell’infanzia e educatori degli asili nido; facchini e assimilati; personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia; operatori ecologici, raccoglitori e separatori di rifiuti.

Ma gli interventi solidaristici non si limitano alla modifica, selettiva e mirata, delle condizioni di eleggibilità, bensì riguardano anche il valore delle prestazioni e il reddito pensionistico per gli individui già in quiescenza. La manovra aumenta infatti l'importo della «quattordicesima» di pensione, estende quest'ultima a circa 1,2 milioni di pensionati percettori di assegni fino a due volte il minimo, nonché eleva a 8.000 euro la «no tax area» per i pensionati sotto i 75 anni.

Agli interventi solidaristici, la riforma accompagna, inoltre, la riduzione al 25% dell'aliquota contributiva per i professionisti con partita Iva nella gestione separata Inps, ed estende l'ambito di applicazione del diritto di cumulo dei contributi versati in diverse gestioni pensionistiche, così facilitando l'accesso alle pensioni di vecchiaia e anticipata per quei lavoratori che presentano carriere frammentate. A differenza del preesistente strumento della «totalizzazione», nel caso del «cumulo» le prestazioni possono essere calcolate, ove applicabile, anche con il metodo retributivo.

Infine, per quanto concerne i pilastri complementari, il provvedimento contenuto nella Legge di stabilità sancisce che, sempre in via sperimentale tra il 1° maggio 2017 e il 31 dicembre 2018, i lavoratori che accederanno all'Ape potranno anche richiedere l'erogazione delle prestazioni complementari a contribuzione definita in forma di *rendita integrativa temporanea anticipata* (Rita).

4. La Riforma Poletti-Renzi: l'avvio di un nuovo corso?

Come valutare tali misure, specialmente con riferimento alle criticità delineate nel secondo paragrafo?

In primo luogo va detto che, in confronto al periodo 2009-2015, la riforma segna una positiva discontinuità sia per il *contenuto* degli interventi che per le modalità del *processo decisionale*.

Rispetto a quest'ultimo, infatti, il «pacchetto pensioni» è il risultato di una fase di negoziazione tra governo e sindacati, in contrasto con i provvedimenti unilaterali disegnati dai gabinetti Berlusconi (Riforma Sacconi II nel 2010) e Monti (Riforma Fornero-Monti nel 2011). Tale fase di confronto è durata circa quattro mesi, per concludersi a settembre 2016 con la firma di un verbale d'intesa che delineava i principali provvedimenti – non tutti, a dire il vero, pienamente condivisi dalle organizzazioni sindacali, specialmente l'Ape nella versione non sociale.

Nel merito, la discontinuità è in primo luogo determinata dal carattere *espansivo* della riforma che, in contrasto con i robusti interventi sottrattivi della fase 2009-2011, ha destinato circa 7 miliardi per iniziare ad affrontare le più aspre conseguenze sociali delle Riforme Sacconi e Fornero-Monti – in particolare il notevole incremento dei disoccupati over50, come visto sopra quadruplicati fino a quasi 500.000 unità in pochi anni. Ma la portata innovativa della riforma non si ferma alla sua natura espansiva. Più rilevante è che molte misure contenute nella Legge di Stabilità mettono in discussione l'idea che un sistema pensionistico «equo» debba prevedere regole uguali per tutti e la corrispondenza tra contributi versati e prestazioni percepite a livello individuale. Tale idea, ancorata alla nozione di «equità attuariale», è infatti divenuta dominante nel dibattito previdenziale italiano negli ultimi vent'anni per due ragioni. Da un lato, come formula «salvifica» rispetto ai «vizi» e alle distorsioni ereditati dalla squilibrata espansione pensionistica dell'«età dell'oro» 1945-1975³. Dall'altro, come conseguenza del passaggio al metodo contributivo, per effetto dei fenomeni di «inerzia cognitiva» e radicamento della coalizione di interessi che spesso seguono l'adozione di riforme innovative di ampia portata, quale appunto la Riforma Dini del 1995.

In contrasto con tale approccio dominante, la riforma declina l'*equità* in senso sostanziale, aprendo al riconoscimento del *principio* che i lavoratori non sono tutti uguali né sul lavoro né al pensionamento, e che si debbano invece prevedere tutele più robuste per gli individui maggiormente svantaggiati. In particolare, due sono le sfide delineate nel paragrafo 2 che vengono messe nel mirino dalla riforma con finalità equitative. La prima concerne le condizioni di accesso al pensionamento, ritenute troppo stringenti sia per la capacità di assorbimento di manodopera da parte di un mercato del lavoro ancora non in piena salute, sia per il profilo di alcune categorie di lavoratori e figure professionali – da cui l'introduzione dell'Ape sociale e delle misure per lavoratori precoci e usuranti. Per questi ultimi, l'eliminazione dell'aggancio automatico dei requisiti di pensionamento alle variazioni demografiche nonché del requisito dell'ultimo anno lavorativo in mansioni usuranti sono particolarmente condivisibili ed erano stati infatti da tempo evocati (Leombruni e al., 2014; Jessoula e al., 2016). La seconda direttrice di intervento mira a correggere, in misura limitata, l'allocazione delle risorse per gli attuali pensionati – per cui a una spesa molto elevata corrisponde un'ampia quota di individui con redditi

³ Si vedano sul punto Fornero e Castellino (2001), Ferrera e al. (2012).

pensionistici poco generosi – tramite misure di sostegno ai percettori di prestazioni modeste – irrobustimento ed estensione della quattordicesima, innalzamento della «no tax area».

Equità a parte, anche la Rendita integrativa temporanea anticipata, o Ritta, appare un provvedimento utile a rendere meno ingessata la transizione lavoro-quiescenza, assegnando peraltro una nuova importante funzione – pur in via solo sperimentale – alla previdenza complementare dopo il parziale «spiazzamento» prodotto dalle Riforme Sacconi e Fornero-Monti (si veda sopra e, in dettaglio, Jessoula e Raitano, 2015).

Se la filosofia e l'impianto di fondo della Riforma Poletti-Renzi appaiono dunque condivisibili, il diavolo, si sa, sta nei dettagli e a un vaglio più approfondito le criticità non mancano. Esse riguardano tanto la dinamica di policy making quanto il disegno delle misure.

Sul primo versante, nonostante il coinvolgimento delle parti sociali e dopo un avvio promettente, con la (ri-)apertura del «cantiere previdenza» a opera del presidente Inps Boeri – il quale aveva presentato, prima al governo e poi in forma pubblica, una proposta di riforma che poggiava su un'attenta analisi e un ampio corredo di dati statistici (cfr. Inps, 2015b) – ciò che è seguito non può propriamente definirsi un processo decisionale ben condotto e debitamente informato. La «proposta Boeri» è stata criticata da governo e maggioranza come ingerenza in affari non di competenza del presidente Inps, invece che essere accolta come uno dei contributi – tra gli altri importanti – al dibattito pensionistico, il ministro Poletti ha accennato nella primavera del 2016 a un documento di analisi sullo stato del sistema pensionistico a cura del governo che non è poi mai stato presentato, e la fase di confronto governo-sindacati si è dipanata tra congetture, indiscrezioni di stampa e comunicazioni di ipotesi di intervento in forma solo verbale ai rappresentanti sindacali. Su una materia così delicata come quella pensionistica, e dopo un ventennio di riforme talvolta anche incoerenti tra loro (cfr. Jessoula e Raitano, 2015), sarebbe stato più opportuno per ben deliberare, non solo conoscere, ma anche promuovere un dibattito ampio nel quadro di un processo decisionale aperto, empiricamente fondato, che consentisse la chiara messa a fuoco delle opzioni di policy alternative.

Circa i provvedimenti, è invece opportuno segnalare almeno quattro profili di criticità che riguardano: l'Ape – «finanziaria» e sociale – la modulazione degli interventi sulla quattordicesima di pensione, la riduzione dell'aliquota nella gestione separata Inps, il profilo temporale delle misure adottate.

L'Ape «finanziaria», cioè il prestito a carico del richiedente senza sostegno pubblico, è indubbiamente la misura più critica per una serie di ragioni. In primis, aprendo al coinvolgimento di banche e assicurazioni, introduce notevoli costi di intermediazione che contrastano con il principio del contenimento dei costi in un'epoca di risorse limitate. Inoltre, e per conseguenza, lo strumento risulta molto oneroso per i beneficiari, e per tale motivo è plausibile ipotizzarne un utilizzo limitato, con relativa scarsa efficacia. Non ultimo, prevedendo una soglia di importo pensionistico per accedervi – pari a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'assicurazione generale obbligatoria, al netto della rata di ammortamento corrispondente all'Ape richiesta – l'Ape finanziaria va nel senso opposto all'equità, tutelando maggiormente i lavoratori più abbienti tramite l'ampliamento delle opportunità di scelta circa l'uscita anticipata dal mercato del lavoro.

Al contrario, l'Ape sociale è apprezzabile sotto il profilo equitativo, e tuttavia gli elevati requisiti contributivi per averne diritto – 30/36 anni a seconda delle categorie – rischiano di escludere dal beneficio una quota consistente di lavoratori, specie se si considera che in Italia la durata media della vita lavorativa è di 30 anni – la più bassa in Europa, cinque anni in meno rispetto alla media Ue-28 (Commissione europea, 2015b). Infine, va detto che l'Ape sociale non introduce un vero e proprio diritto soggettivo alla prestazione in oggetto, essendo l'erogazione vincolata a un numero programmato definito in base alle risorse allocate con la Legge di stabilità (art. 186, legge 232/16).

Per quanto concerne, invece, le misure a sostegno del reddito dei pensionati attuali e specialmente irrobustimento ed estensione della «quattordicesima», diversi commentatori hanno rilevato come il provvedimento, non considerando né il reddito familiare dei beneficiari né prevedendo l'applicazione dei criteri Isee per l'accesso, si traduca in una misura che, pur di segno redistributivo e progressivo, non va a vantaggio dei più bisognosi e non esclude completamente dal beneficio i pensionati a reddito elevato (Baldini e al., 2016).

Decisamente più critica è poi la riduzione al 25% dell'aliquota contributiva nella gestione separata Inps per i professionisti titolari di partita Iva, che appare problematica perché, oltre a differenziare ulteriormente tali lavoratori dai collaboratori nell'ambito della stessa gestione, nel sistema contributivo ad aliquote più basse corrispondono prestazioni di importo inferiore, col rischio di impattare negativamente sull'adeguatezza futura.

Infine, circa il profilo temporale della riforma, il governo ha accanto-

nato l'idea di introdurre una pensione di garanzia per i lavoratori integralmente soggetti al metodo contributivo – sulla linea di quanto suggerito da Raitano (2011) – e i provvedimenti per le giovani generazioni sono stati, ancora una volta, rimandati a una successiva fase di confronto tra governo e sindacati. Le misure incluse nella Legge di stabilità hanno infatti riguardato le regole per i lavoratori prossimi al pensionamento e quelli già in quiescenza, replicando così il modello consolidato – e non necessariamente virtuoso – di negoziazione e accordo degli ultimi due decenni.

5. Verso la «fase 2»: il trilemma delle pensioni

Nel verbale d'intesa firmato da governo e sindacati a conclusione della prima fase di negoziazione si prevede, tuttavia, esplicitamente una cosiddetta «fase 2», rispetto alla quale le parti «si impegnano a proseguire il confronto per la definizione di ulteriori misure di riforma del sistema di calcolo contributivo, per renderlo più *equo* e *flessibile*, per affrontare il tema dell'*adeguatezza* delle pensioni dei giovani lavoratori con redditi bassi e discontinui, per favorire lo sviluppo del risparmio nella previdenza integrativa, mantenendo la *sostenibilità finanziaria* e il corretto rapporto tra generazioni insiti nel metodo contributivo» [n.d.r., corsivi dell'autore]⁴.

Il cantiere previdenziale è dunque (presumibilmente, dato il cambio di governo) destinato a rimanere aperto, e alcuni passaggi recenti suggeriscono che proprio la nozione di *equità* come intesa in questo contributo possa divenire la «bussola» per gli attori sulla scena pensionistica. Se già l'uscita del presidente Inps Tito Boeri – «il problema è l'equità» non la sostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico – alcuni mesi fa era stata rivelatrice in questo senso, come visto sopra diverse misure incluse nella Riforma Poletti-Renzi muovono – pur con eccessiva cautela e un disegno non del tutto efficace – nella medesima direzione.

Se inoltre si considerano come dati i vincoli di finanza pubblica per i decenni futuri – anche in ragione dell'elevata spesa pensionistica e del sotto-finanziamento di importanti comparti del welfare state italiano (lotta alla povertà e politiche di conciliazione in primis) – il dibattito e le proposte di intervento dovranno necessariamente mirare a soluzio-

⁴ Verbale di intesa tra governo, Cgil, Cisl e Uil, firmato il 28 settembre 2016.

ni che consentano di affrontare non già la nota dicotomia «adeguatezza-sostenibilità», bensì un vero e proprio «trilemma» delle pensioni: l'efficace combinazione di sostenibilità economico-finanziaria, l'adeguatezza delle prestazioni e, non ultima, l'equità sia nell'accesso al pensionamento che negli importi pensionistici.

In questo quadro, se rimane da valutare fino a che punto il metodo contributivo costituisca la cornice più opportuna per affrontare efficacemente le criticità menzionate⁵, si può affermare che la politica pensionistica sta divenendo vieppiù una questione di distribuzione e re-distribuzione. L'auspicio è, dunque, che la menzionata «fase 2» possa rappresentare un importante – e ben fondato sul piano dell'evidenza empirica – snodo della politica pensionistica italiana con l'obiettivo di (ri-)disegnare un sistema pensionistico sostenibile sul piano economico e capace di mantenere equità e coesione sociale tra e all'interno delle generazioni.

Riferimenti bibliografici

- Artoni R., 2015, *Note sintetiche su stato e prospettive del sistema pensionistico italiano*, in Special Issue di «Politiche Sociali», n. 3, pp. 383-400.
- Baldini M., Casabianca E. e Giarda E., 2016, *No-tax area e quattordicesime, cosa cambia per i pensionati*, «lavoce.info», 8 novembre.
- Commissione europea, 2015a, *The 2015 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 Eu Member States (2013-2060)*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2015b, *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the Eu*, Bruxelles.
- Conti R., 2015, *L'adeguatezza delle prestazioni: l'Italia, il metodo contributivo e il contesto europeo*, Special Issue di «Politiche Sociali», n. 3, pp. 513-522.
- Covip - Commissione di vigilanza sui Fondi pensione, 2016, *Relazione per l'anno 2015*, Roma.
- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M., 2012, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, Venezia.
- Fornero E. e Castellino O. (a cura di), 2001, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, il Mulino, Bologna.

⁵ È interessante segnalare, al proposito, che il metodo contributivo è in vigore solo in quattro dei 28 paesi dell'Ue. Si vedano anche Hinrichs e Jessoula (2012) per un'analisi comparata del rapporto tra sistemi pensionistici e mercati del lavoro flessibili in sette paesi europei, oltre a Raitano (2011, 2012b).

- Hinrichs K. e Jessoula M., 2012, *Labor Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Inps, 2015a, *XIV Rapporto Annuale*, Roma.
- Inps, 2015b, *Non per cassa ma per equità*, Roma.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2011, *Italy: From Bismarckian Pensions to Multi-pillarization under Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), 2011, *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), 2015, *La riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, Special Issue di «Politiche Sociali», n. 3.
- Jessoula M., Pavolini E. e Strati F., 2016, *Retirement Regimes for Workers In arduous or Hazardous Jobs. Italy*, EspnThematic Report preparato per la Commissione europea, Dg Occupazione, Affari sociali e Inclusione.
- Leombruni R., Mosca M. e Fontana D., 2014, *Misurazione e condizione dei lavoratori occupati in lavori usuranti*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2-3, pp. 291-305.
- Marè M. (a cura di), 2011, *La previdenza complementare: quale futuro?*, il Mulino, Bologna.
- Messori M., 2006, *La previdenza complementare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Raitano M. 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2012a, *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, in Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, il Mulino, Bologna.
- Raitano M., 2012b, *I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 97-124.