

Nota introduttiva

Matteo Jessoula e Michele Raitano

RPS

Negli ultimi due anni il dibattito, spesso arroventato, sul sistema pensionistico italiano si è sostanzialmente concentrato sulle regole di accesso al pensionamento, o per meglio dire sulla disputa attorno alla cosiddetta «Quota 100», che come noto consente di anticipare sensibilmente il pensionamento se in possesso dei requisiti combinati di età anagrafica (minimo 62 anni) e contributiva (minimo 38 anni). Al di là dei limiti del provvedimento inserito nella riforma delle pensioni (legge n. 26/2019) licenziata dal governo gialloverde (Riforma Di Maio-Salvini, cfr. Jessoula, 2019), limiti che corrispondono alla mancanza di calibratura, rispetto alle condizioni di maggiore bisogno, nell'utilizzo delle (ingenti) risorse investite, nonché al carattere sperimentale e temporaneo della misura, il dibattito attorno alla riforma si è di fatto polarizzato lungo linee di contrapposizione squisitamente politiche, senza riuscire ad articolarsi in un ragionamento approfondito e ben informato sulle criticità dell'attuale assetto previdenziale e sulle misure necessarie ad affrontarle.

Alcuni spiragli in questo senso parevano essersi aperti dopo l'adozione della riforma Poletti-Renzi (2016) con la delineazione della cosiddetta «fase 2» del processo di revisione del sistema pensionistico e l'individuazione di due commissioni, che avrebbero dovuto occuparsi dei temi i) delle differenze nelle aspettative di vita e ii) del rapporto tra assistenza e previdenza. Dei lavori delle commissioni si sono però perse le tracce con il duplice avvicendamento al governo – prima gialloverde, poi giallorosso – e gli spiragli per una fase di riflessione empiricamente ben informata su stato dell'arte, problemi e possibili interventi di riforma sul sistema pensionistico italiano si sono presto richiusi con l'approssimarsi delle elezioni politiche del 2018.

La sezione tematica di questo numero della Rivista si pone perciò come obiettivo di riavviare il dibattito sulla tutela della vecchiaia e sul sistema pensionistico in Italia, un dibattito che – pur essendo necessariamente (e legittimamente) plasmato da dinamiche politiche competitive, accordi e «scambi» tra i principali attori sulla scena previdenziale – non può prescindere da elementi fattuali e di conoscenza empirica. Dopo tre ondate di interventi principalmente sottrattivi (1992-1997, 2001-2004,

2009-2011), le limitate misure espansive adottate dal governo di centro-sinistra 2016-2018 e le più recenti innovazioni introdotte dalla riforma Di Maio-Salvini, tali elementi conoscitivi sono essenziali al fine di (ri-)definire i contorni di un'architettura previdenziale che non sia soltanto orientata al perseguimento della sostenibilità economico-finanziaria e al tamponamento emergenziale delle condizioni sociali più critiche, bensì possa perseguire efficacemente i tre obiettivi fondamentali di adeguatezza – tanto rispetto ai requisiti di pensionamento quanto al livello delle prestazioni –, equità – che riguarda in ultima analisi la dimensione distributiva dell'adeguatezza – e sostenibilità economico-finanziaria.

In altre parole, i contributi raccolti in questa sezione tematica muovono da due domande fondamentali. Qual è lo stato dell'arte del sistema pensionistico italiano, quali i problemi aperti e le criticità da affrontare? Quali provvedimenti – con riferimento a quali principi ed entro quali cornici valoriali – si possono ipotizzare al fine di modellare un sistema pensionistico che persegua congiuntamente sostenibilità economica, sociale e politica?

Già da alcuni anni, infatti, sono emersi nel dibattito alcuni profili critici delle attuali regole pensionistiche italiane¹, che principalmente riguardano: le condizioni di accesso al pensionamento in relazione ai differenziali di mansioni, salute e aspettative di vita; il rapporto tra regole di accesso alla quiescenza, livello delle prestazioni e traiettorie occupazionali in un mercato del lavoro flessibile e caratterizzato da diseguaglianze crescenti e, in media, salari stagnanti; la relazione, infine, tra i diversi pilastri dell'architettura previdenziale disegnata dalle riforme degli anni novanta e duemila (previdenza pubblica, previdenza integrativa di secondo e terzo pilastro). In questo quadro, gli articoli contenuti nella sezione tematica sulle pensioni contribuisce ad approfondire l'analisi su questi temi da diverse prospettive.

Ardito, Costa e Leombruni esaminano l'adeguatezza del sistema pensionistico italiano a fronte delle diseguaglianze di salute, in particolare concentrandosi sull'aspettativa di vita, un indicatore omnicomprensivo in grado di sintetizzare le differenze che si sperimentano e cumulano lungo tutto il corso della vita. Vengono perciò presentati e discussi i più recenti studi sui differenziali di mortalità fra gruppi sociali in Italia, concentrandosi sulle implicazioni degli stessi in termini di equità del trattamento pensionistico, ed inquadrando il tema nella più generale cornice

¹ Si vedano, fra gli altri, i contributi in Jessoula e Raitano (2015), Jessoula (2016) e Raitano (2013, 2018).

delle diseguaglianze sociali di salute e di come queste vengono affrontate dal dibattito politico corrente.

Spostando la lente sull'adeguatezza delle prestazioni, Raitano ragiona, dapprima, su quanto sia effettivamente fondato il luogo comune in base al quale in Italia, col sistema contributivo, tutti riceveranno pensioni di importo molto limitato, e successivamente presenta una serie di dati originali circa l'effettiva accumulazione di contributi nella prima parte della carriera da parte delle giovani generazioni – cioè quelle soggette al metodo contributivo. Infine, Raitano discute alcune possibili misure per migliorare l'adeguatezza delle prestazioni future, sottolineando come nel contributivo una «pensione di garanzia» di carattere previdenziale, tarata cioè sulla storia lavorativa individuale, sarebbe preferibile a una prestazione meramente assistenziale.

Al fine di riflettere sul tema dell'adeguatezza in una prospettiva sistemica – che consideri ciò tanto il contributo della previdenza pubblica tanto di quella privata integrativa – il contributo di Jessoula punta il fuoco sullo stato di realizzazione dell'architettura pensionistica a più pilastri, disegnata ormai oltre un quarto di secolo fa e perseguita da governi di diverso colore attraverso una serie di interventi incrementali. Aggiornando i dati statistici al 2019, e specialmente confrontando il modello multipilastro «all'italiana» con quello di altri paesi che presentano differenti forme di articolazione previdenziale multipilastro, Jessoula mette in evidenza i rischi, rispetto all'adeguatezza delle prestazioni e all'equità complessiva del sistema, che derivano da un cattivo «incastro» tra previdenza pubblica e integrativa in Italia.

Baldini, Mazzaferro e Toso adottano un taglio più ristretto, concentrandosi sul secondo provvedimento incluso nella Riforma Di Maio-Salvini, la pensione di cittadinanza, che estende i benefici del reddito di cittadinanza alla componente anziana della popolazione. Gli autori osservano, al riguardo, che in Italia gli anziani sono già beneficiari di un'ampia serie di trasferimenti monetari di tipo assistenziale finalizzati alla riduzione del rischio di povertà e che le evidenze empiriche mostrano come gli individui con più di 65 anni – e le loro famiglie – non siano né tra quelli maggiormente a rischio di povertà né tra quelli maggiormente colpiti dagli effetti negativi della crisi finanziaria ed economica che ha interessato l'economia italiana a partire dal 2008. Al contempo, i tassi di povertà tra i pensionati italiani sono sensibilmente più alti rispetto alla media europea, e la rete di protezione contro il rischio di povertà tra gli anziani non è frutto di un disegno coerente, essendo il risultato di una lunga serie interventi di natura spesso incrementale e

RPS

Matteo Jessoula e Michele Raitano

incapaci di dare sufficienti caratteri di universalismo e organicità al sistema nel suo complesso. Gli autori si chiedono, dunque, quale possa essere il contributo della pensione di cittadinanza in relazione sia all'efficacia del pacchetto di trasferimenti monetari agli anziani, sia alla razionalità del medesimo.

Su questo sfondo, i due contributi elaborati da rappresentanti sindacali puntano la lente in due diverse direzioni. Il lavoro di Atti ricorda l'evoluzione delle norme sulla tutela dell'indicizzazione, mostra i limiti del sistema attuale che garantisce indicizzazione incompleta a partire da pensioni di importo superiori a tre volte la minima e delinea le linee guida della piattaforma sindacale su rivalutazione e tassazione dei redditi da pensione.

Entro una prospettiva più ampia, Ghiselli ripercorre le principali modifiche alle regole previdenziali italiane in una prospettiva di medio periodo, argomentando come – dopo tante modifiche, talvolta incrementali, talvolta contraddittorie – sarebbe opportuno superare le logiche emergenziali e/o attivate da mere convenienze elettorali e lavorare per ricostruire un sistema previdenziale organico, che possa essere stabile, coerente, sostenibile economicamente e socialmente nel medio/lungo periodo. A tal scopo, l'autore individua alcuni principi chiave che dovrebbero guidare il processo di riforma, tra cui flessibilità, equità, solidarietà e sostenibilità finanziaria, nonché le principali linee di policy da perseguire.

Infine, Guardiancich e Guidi presentano un'interessante analisi quantitativa che consente di mettere a fuoco in che modo l'attuale sistema di governance economico-sociale imperniato sul Semestre Europeo interagisce con il policy-making domestico in campo pensionistico. Il contributo mira in particolare a rispondere a due domande: in primo luogo, secondo quali criteri vengono assegnate le raccomandazioni riguardanti le politiche previdenziali agli Stati Membri? Prevale una logica «tecnocratica», per cui le raccomandazioni riflettono i fondamentali dei vari sistemi nazionali, oppure la Commissione e il Consiglio adottano maggiore severità verso alcuni stati e minore severità verso altri? In secondo luogo, qual è il risultato delle raccomandazioni? Gli stati a cui viene chiesto di adottare determinate riforme si attivano in tal senso oppure le raccomandazioni rimangono «lettera morta»? Utilizzando un dataset originale che codifica tutte le raccomandazioni riguardanti la politica previdenziale contenute nelle Raccomandazioni specifiche per paese dal 2011 al 2016, e una rielaborazione di un data set della Dg Ecfm della Commissione europea contenente le principali

misure di riforma delle pensioni nei paesi membri, l'articolo mostra che: a) la Commissione utilizza nella stesura delle raccomandazioni un approccio prevalentemente tecnocratico, e il Consiglio non si discosta significativamente da quanto predisposto dalla Commissione; b) le raccomandazioni non hanno un effetto uniforme nello spingere gli stati membri a riformare i loro sistemi pensionistici e, in particolare, i paesi che attuano di più le raccomandazioni ricevute sono quelli con una spesa pensionistica più elevata.

Riferimenti bibliografici

- Jessoula M., 2016, *Le pensioni al nodo dell'equità: dalla Riforma Poletti-Renzi alla «Fase 2»*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3-4, pp. 337-350.
- Jessoula M., 2019, *Pensioni gialloverdi: eque e sostenibili?*, «Politiche Sociali», n. 1.
- Jessoula M. e Raitano M. (a cura di), 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 365-381.
- Raitano M., 2013, *Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1-2, pp. 41-61.
- Raitano M., 2018, *La flessibilità dell'età pensionabile: le novità della Legge di Bilancio per il 2018*, «Politiche Sociali», vol. 5, n. 1.

