

RPS

# *la Rivista delle* Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Massimo Campedelli

Dario Canali

Antonio Cantaro

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Alan Walker



EDIESSE

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

LUGLIO-SETTEMBRE 2019

*Direzione, redazione e segreteria*  
Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 345 7011231  
rps@ediesseonline.it

*Amministrazione e diffusione*  
Ediesse s.r.l. - Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma  
Tel. 0039 6 44870260 - Fax 06 44870335

*Tariffe di abbonamento 2019*  
Annuo 80,00 euro - Estero 160,00 euro  
Sostenitore 180,00 euro  
Una copia 25,00 euro - Arretrati 50,00 euro  
L'importo dell'abbonamento può essere versato  
sul conto corrente postale n. 935015  
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

*Proprietà*  
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma  
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004  
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B  
legge 662/96, Filiale di Roma

*Coordinamento*  
Rossella Basile

*Progetto grafico*  
Antonella Lupi

*Stampa*  
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma  
Finito di stampare nel mese di novembre 2019

*Distribuzione in libreria*  
MESSAGGERIE LIBRI S.P.A.

[www.larivistadellepolitichesociali.it](http://www.larivistadellepolitichesociali.it)

*Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.*

*La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.*

## COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri  
Lisa Bartoli  
Rossella Basile  
Francesca Carrera  
Stefano Daneri  
Roberto Fantozzi  
Alessandra Fasano  
Mara Nardini  
Alessandro Purificato  
Alessia Sabbatini  
Elisabetta Segre  
Leopoldo Tartaglia

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

# indice

RPS

## TEMA

### **Il sistema pensionistico italiano: questioni irrisolte, sfide future**

*a cura di Matteo Jessoula e Michele Raitano*

*Matteo Jessoula e Michele Raitano*

Nota introduttiva 7

*Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leombruni*

Differenze sociali nella salute ed equità del sistema  
pensionistico italiano 13

*Michele Raitano*

Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia:  
la necessità di una «pensione contributiva di garanzia» 27

*Matteo Jessoula*

La previdenza complementare: limiti e sfide  
in una prospettiva sistemica e comparata 45

*Massimo Baldini, Carlo Mazzaferro e Stefano Toso*

La Pensione di cittadinanza. Un'occasione persa? 63

*Raffaele Atti*

Rivalutazione delle pensioni e condizione degli anziani 85

*Roberto Ghiselli*

Pensioni, la riforma necessaria 101

*Mattia Guidi e Igor Guardiancich*

Il Semestre europeo e le pensioni 119

**ATTUALITÀ****Prime valutazioni del Reddito di cittadinanza***Massimo Baldini e Giovanni Gallo*

Il Reddito di cittadinanza: cosa dicono finora i dati 141

*Elena Granaglia*

Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito.

Due limiti strutturali del Reddito di cittadinanza,  
nonostante un grande merito 161

**APPROFONDIMENTO***Nicola Giannelli*

Disuguaglianze territoriali nel sistema sanitario italiano 183

*Sandro Galittu*

Restaurare l'ordine naturale: il movimento  
per un'internazionale dell'oscurantismo e della reazione 205

*English Abstracts* 221

*Le autrici e gli autori* 227

**TEMA**

# Il sistema pensionistico italiano: questioni irrisolte, sfide future

*a cura di Matteo Jessoula e Michele Raitano*



## 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 italiane<sup>1</sup>, 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 disuguaglianze 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 disuguaglianze 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

<sup>1</sup> 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 quanto 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

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.



## Differenze sociali nella salute ed equità del sistema pensionistico italiano

**Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leombruni**

RPS

*L'articolo esamina l'adeguatezza del sistema pensionistico italiano a fronte delle disuguaglianze sociali in salute, in particolare concentrandosi sull'aspettativa di vita, un indicatore omnnicomprensivo in grado di sintetizzare le disuguaglianze che si sperimentano e cumulano lungo tutto il corso della vita.*

*Si presentano e si discutono i più recenti studi sui differenziali di mortalità fra gruppi sociali in Italia e sulle loro implicazioni in termini di equità del trattamento pensionistico, inquadrando il tema nella più generale cornice delle disuguaglianze sociali in salute e di come queste vengono affrontate dal dibattito politico corrente.*

### *1. Le aspettative di vita nel sistema pensionistico italiano*

Dagli anni '70 in Italia come in molti altri paesi si è registrato un importante cambiamento nel profilo demografico della popolazione, caratterizzato da un virtuoso allungamento delle speranze di vita, grazie ai miglioramenti delle condizioni di vita e di tutela della salute, e da un contemporaneo restringimento della platea dei più giovani, a causa del declino dei tassi di fertilità. Questo ha comportato un innalzamento dell'età media della popolazione, che in Italia è ancora oggi la più alta d'Europa (Eurostat, 2019) e soprattutto un crescente squilibrio tra le platee di persone in pensione e in età lavorativa. È in particolare questo ultimo aspetto che, unitamente alla bassa partecipazione al lavoro delle donne e a fuoriuscite precoci dal mercato del lavoro, ha alimentato per anni timori e discussioni circa la sostenibilità del nostro sistema pensionistico. È nel 1992, con il Governo Amato, nell'emergenza economica e politica del momento, che si varò la prima vera riforma del sistema previdenziale, iniziando la transizione verso un sistema pensionistico più sostenibile ma anche più equo, riducendo le numerose disparità di trattamento fra settori e gruppi di lavoratori allora esistenti.

Da allora una lunga stagione di riforme ha continuato quel percorso, agendo in particolare sui requisiti di pensionamento e sui criteri di calcolo della pensione. Per quel che riguarda questi ultimi, nel 1995 la Ri-

forma Dini ha iniziato la transizione verso un sistema contributivo, esteso all'intera platea dei lavoratori solo a partire dal 2012<sup>1</sup>. L'idea chiave in un sistema contributivo è quella di trasformare il totale rivalutato di tutti i contributi versati nel corso della carriera lavorativa (il cosiddetto montante contributivo) in una rendita pensionistica tramite un coefficiente di trasformazione che tiene conto delle aspettative di vita stimate al momento della pensione. È principalmente in questo modo che la sostenibilità economica di lungo periodo del sistema viene garantita. Il secondo importante processo di riforma ha riguardato le età di pensionamento, che sono state innalzate progressivamente intervenendo sui requisiti anagrafici e contributivi, in particolar modo per le donne, sino ad arrivare, con la Riforma Sacconi nel 2010, al loro adeguamento automatico agli incrementi stimati nelle aspettative di vita.

Idealmente, quindi, il lungo processo di riforma iniziato con la legge Amato si conclude inserendo esplicitamente le stime sulle speranze di vita e il loro periodico aggiornamento nei due cardini principali della attuale normativa pensionistica: i coefficienti di trasformazione che traducono in pensione annua il montante contributivo e i requisiti di età e contribuzione minimi per l'accesso alla pensione. In entrambi i casi, però, se l'obiettivo della sostenibilità si può dire sia stato ampiamente raggiunto, quello di pervenire a un sistema più equo – che pure aveva ispirato i primi passi di questo percorso – vede proprio nel ruolo dalla stima dell'aspettativa di vita un momento di crisi.

Per quel che riguarda i coefficienti di trasformazione (d'ora in avanti: Ct), il loro ruolo è di far sì che i benefici pensionistici ricevuti in tutti gli anni di godimento della pensione restituiscano (in media) tutto e solo il montante contributivo maturato nella carriera lavorativa. Dipendono quindi dalla sopravvivenza media all'età al pensionamento, oltre a includere una serie di altri parametri che tengono ad esempio in considerazione il fatto che la pensione possa essere resa reversibile al co-

<sup>1</sup> A partire dal 2012 il sistema di calcolo contributivo si applica a tutti ma si possono distinguere tre casi. A coloro che hanno iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996 e a coloro che hanno scelto la cosiddetta Opzione donna viene applicato il «contributivo puro», calcolando la pensione interamente con il sistema contributivo. Per coloro invece che al 31 dicembre 1995 avevano un'anzianità contributiva inferiore (superiore) ai 18 anni viene applicato il sistema misto prorata, calcolando con il sistema retributivo la quota di pensione maturata fino al 31 dicembre 1995 (31 dicembre 2011) e con il sistema contributivo quella maturata dal 1° gennaio 1996 (1° gennaio 2012).

niuge in caso di decesso<sup>2</sup>. Nonostante le sistematiche differenze nell'aspettativa di vita tra generi, occupazioni, istruzione, però, per il calcolo del Ct viene adottata la speranza di vita dell'intera popolazione. In pratica, il Ct dipende solo dall'età del lavoratore al pensionamento, e dalle revisioni periodiche cui è soggetto per tener conto del miglioramento delle aspettative di vita, previste inizialmente ogni dieci anni. Mentre dal punto di vista degli aggiornamenti periodici le riforme sono intervenute per ridurre scaloni socialmente ingestibili che avrebbero prodotto premi per alcune generazioni e penalità per altre – il Governo Prodi e poi la Riforma Fornero hanno abbassato a tre e poi a due anni la frequenza delle revisioni –, l'applicazione di un unico Ct uguale per tutti, a fronte dell'esistenza di differenziali di mortalità fra gruppi sociali, rimane un elemento con inattese e indesiderabili implicazioni in termini di redistribuzione, su cui il legislatore ancora non ha deciso di intervenire. Infatti, quelle persone appartenenti a gruppi sociali la cui aspettativa di vita è superiore a quella utilizzata nel computo del Ct godranno di assegni pensionistici più generosi rispetto a quanto avrebbe garantito l'uguaglianza fra i contributi versati e il valore atteso della ricchezza pensionistica, e altre, la cui aspettativa di vita è invece sistematicamente più bassa, riceveranno meno rispetto a quanto effettivamente versato. Poiché, come documenteremo meglio in seguito, tra le principali determinanti delle differenze nelle speranze di vita vi sono differenze di status socio-economico, questo meccanismo di fatto implementa un sistema regressivo.

Anche l'adeguamento automatico dei requisiti di accesso all'aspettativa di vita richiede una riflessione sulle sue implicazioni in termini di equità. È la Riforma Sacconi che per la prima volta stabilisce di automatizzare i futuri innalzamenti dei requisiti anagrafici e contributivi all'aspettativa di vita. La legge prevedeva che a partire dal 2013 i requisiti per l'accesso alla pensione (di vecchiaia ed anticipata) venissero aumentati di un ammontare pari all'incremento registrato dall'Istat nelle aspettative di vita, peraltro solo nel caso si trattasse di miglioramenti, mentre eventuali diminuzioni non avrebbero dato luogo ad alcun rilassamento dei requisiti (l. 122/2010, art. 12, comma 12 ter). L'automatismo viene confermato dalla Riforma Fornero, che prevede che per tutti i requisiti anagrafici e contributivi trovino applicazione gli adeguamenti alla speranza di vita.

<sup>2</sup> La formula per il calcolo dei Ct è stata pubblicata dalla Ragioneria generale dello Stato (2014) molti anni dopo la riforma del 1995; per una discussione più dettagliata sui Ct si rimanda a Caselli e Lipsi (2018).

I primi adeguamenti hanno avuto cadenza triennale (nel 2013, 2016 e 2019, rispettivamente di tre, quattro e cinque mesi), ma a partire dal 2019 avverranno ogni due anni.

Come per il Ct, anche per questo meccanismo le criticità riguardano il trattamento uguale dei diversi: nascono cioè dall'applicare a tutta la popolazione evidenze che riguardano l'individuo medio. È facile comprendere come un aumento nell'aspettativa di vita registrato in media nella popolazione non implichi necessariamente che tutti abbiamo effettivamente guadagnato anni di vita e neanche che questo eventuale incremento si traduca in vita in buona salute. Poiché il vantaggio di sopravvivenza registrato dall'Istat risulta essere la media di aumenti di diverse entità, in estremo, si applicherà anche a gruppi sociali la cui speranza di vita potrebbe addirittura essere diminuita. Inoltre, è necessario interrogarsi su quanto sia plausibile l'ipotesi che l'estensione della vita lavorativa significhi lo stesso sforzo per persone in condizioni di lavoro o di salute diverse. Il caso più estremo riguarda i lavoratori impiegati in mansioni usuranti, per i quali il legislatore aveva inizialmente concesso un anticipo pensionistico espresso come «sconto» rispetto ai requisiti ordinari (d.lgs. 67/2011), seguendone quindi gli aggiornamenti automatici, nella assunzione che la loro capacità di lavoro in condizioni di usura aumentasse automaticamente al migliorare delle aspettative di vita (Leombruni e al., 2014). Adeguamento opportunamente abolito poi dalla legge di stabilità per il 2017.

Più in generale, però, come evidenziato da numerosi studi (Ardito e al., 2016; Eibich, 2016; Belloni e al., 2016), ritardare il pensionamento per tutti secondo quanto accade al «lavoratore medio italiano» può avere effetti deleteri sulla salute di categorie più fragili di lavoratori esposti a condizioni di lavoro più pesanti dal punto di vista fisico e psicologico, implementando un meccanismo che non solo non guarda alle diverse aspettative di vita, ma diventa esso stesso un fattore che genera disuguaglianze.

Nel prosieguo dell'articolo si dà sostanza a queste riflessioni richiamando innanzitutto quanto già è noto sui differenziali di mortalità fra gruppi sociali in Italia (paragrafo 2) e alle loro implicazioni sull'equità del sistema pensionistico (paragrafo 3). Passiamo poi a inquadrare il tema nella più generale cornice delle disuguaglianze sociali in salute e sulla loro considerazione nel dibattito politico corrente (paragrafo 4) per chiudere con alcune riflessioni su possibili direzioni di policy (paragrafo 5).



## 2. I differenziali sociali di mortalità

Negli ultimi anni è possibile notare una grande attenzione verso la quantificazione delle disuguaglianze sociali nelle aspettative di vita, che se da un lato sono l'indicatore di maggior interesse per la normativa previdenziale, dall'altro rappresentano probabilmente la più inaccettabile manifestazione delle disuguaglianze sociali.

Concentrandoci innanzitutto sull'Italia, per la prima volta nel 2016 l'Istat diffonde delle tavole di mortalità e delle speranze di vita secondo il livello di istruzione (Istat, 2019), e contribuisce anche a realizzare un vero e proprio atlante delle disuguaglianze sociali nella mortalità in Italia frutto della collaborazione con l'Istituto nazionale per le migrazioni e la povertà (Inmp) e di numerosi ricercatori impegnati da anni su questo tema (Petrelli e al., 2019). Prima di questo importante punto di svolta, la costruzione di studi longitudinali metropolitani o campionari di ampia portata aveva reso possibile evidenziare già durante gli anni 2000 un sistematico gap nella speranza di vita per le persone appartenenti a gruppi sociali più svantaggiati. Queste evidenze sono state riassunte ed aggiornate in Leombruni e al. (2015) e d'Errico e al. (2017), che hanno descritto i risultati ottenuti su tre studi longitudinali, uno sulla popolazione metropolitana di Torino (Slt), uno sul campione Istat delle indagini sulla salute (Studio longitudinale italiano, Sli) e uno su un campione di dipendenti e autonomi del settore privato (Whip-Salute). In questi studi la condizione socio-economica è stata identificata con la classe sociale professionale seguendo il modello di Schizzerotto (1993), con la professione Istat a due cifre o con il livello di reddito da pensione. Tutte e tre le fonti e le misure di condizione socio-economica mostrano differenze significative nella speranza di vita, simili tra loro per intensità e direzione. A titolo di esempio, si osserva una differenza nell'aspettativa di vita a 65 anni tra le professioni di tipo manuale e intellettuale di circa 2-3 anni per gli uomini e di circa un anno per le donne. Nonostante l'utilizzo di un diverso indicatore socio-economico, il divario è simile alle stime prodotte dall'Istat secondo il livello di istruzione, per le quali un uomo di 65 anni senza o con un basso titolo di studio ha una aspettativa di vita di 2,2 anni più bassa rispetto a chi è in possesso della laurea (1,3 per le donne; Istat, 2019). Un dato che è interessante rilevare è che al crescere del livello di dettaglio usato per la classificazione della condizione socio-economica aumentano gli svantaggi osservati: il differenziale fra i due estremi delle classi sociali è di 1,5 anni con

**RPS**

Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leombruni

quattro classi sociali a confronto (Leombruni e al., 2015), 2,95 con otto classi sociali a confronto e infine di 5 anni fra gli estremi delle 22 professioni analizzate in d'Errico e al. (2017).

Per riferimento, possiamo ricordare un recente studio dell'Oecd (Oecd, 2017), che descrive i differenziali di mortalità a svantaggio delle persone con basso livello di istruzione in 23 dei suoi paesi membri, e testimonia dell'attenzione anche a livello internazionale su questo tema. Il divario medio nell'aspettativa di vita a 65 anni tra persone con un livello elevato o basso di istruzione è di 3,5 anni per gli uomini e 2,4 per le donne. Lo studio evidenzia importanti disparità tra paesi, con un differenziale particolarmente ampio nell'Est Europa (il gap più alto nell'aspettativa di vita a 25 anni è di 14 anni fra i maschi ungheresi), mentre l'Italia – assieme al Canada – è un paese dove le differenze sono relativamente più basse. In tutti i paesi le disuguaglianze di longevità diminuiscono con l'età, per effetto della sopravvivenza selettiva<sup>3</sup> e sono meno pronunciate fra le donne; questo dipende dal fatto che fra le donne il gradiente sociale è inverso per numerose cause di morte, ovvero è fra le classi sociali più elevate che si osservano rischi di morte maggiori per effetto di una maggiore diffusione di comportamenti considerati «a rischio» (ad es. abitudine al fumo, posticipazione primo figlio e minore allattamento al seno; d'Errico e al., 2017).

Un elemento particolarmente allarmante che emerge dalla letteratura internazionale riguarda l'evoluzione nel tempo dei differenziali. Numerosi studi segnalano come negli ultimi decenni il gap nell'aspettativa di vita soprattutto fra gli anziani con diversi livelli di istruzione o reddito stia aumentando, in particolare negli Stati Uniti (National Academy of Science, 2015; Currie e Schwandt, 2016; Meara e al., 2008; Olshansky e al., 2012) e in Danimarca (per esempio, Bronnum-Hansen e Baadsgaard, 2012). Per quanto riguarda l'Italia e il resto d'Europa la letteratura è più scarna, ma gli studi comparati di Mackenbach e colleghi (2015, 2016) hanno mostrato chiaramente come anche nella maggior parte dei paesi europei le disuguaglianze nei tassi di mortalità per livello di istruzione si stiano acuendo.

<sup>3</sup> Poiché la mortalità prematura è più diffusa fra i gruppi sociali più svantaggiati, le persone che sopravvivono a età più avanzate sono quelle più resistenti che contribuiscono quindi a moderare i differenziali nella longevità.

### 3. Implicazioni di equità e progressività delle regole pensionistiche

Sulla base delle evidenze su differenziali nell'aspettativa di vita, numerosi studi hanno cominciato ad analizzarne le conseguenze in termini di equità attuariale e progressività dei sistemi previdenziali (Mazzaferro e al., 2012; Whitehouse e Zaidi, 2008; Ayuso e al., 2017; Caselli e Lipsi, 2018; Oecd, 2017, 2018). A testimonianza della crescente rilevanza del tema nel dibattito previdenziale, un intero capitolo nell'ultimo *Pension Outlook* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Oecd) è dedicato proprio agli effetti dei differenziali di mortalità su diversi esiti pensionistici (Oecd, 2018).

In genere, per quantificare lo svantaggio a sfavore dei gruppi a più bassa aspettativa di vita si sono adottati due approcci: del primo fanno parte quegli studi che valutano il valore finanziario ed economico dell'investimento fatto sotto forma di contributi alle casse previdenziali, confrontando quindi diverse misure di *money's worth* fra categorie di lavoratori con diversa aspettativa di vita (ad esempio, coefficiente di trasformazione, *asset-pay-ratio*, *net-present-value ratio*). Al secondo approccio appartengono quegli studi che confrontano il livello di disuguaglianza nel sistema tra una situazione in cui si applica la speranza di vita media e una in cui si adottano speranze di vita specifiche per diversi gruppi (ad esempio, indice di Gini, indice di progressività, misure di reddito relativo).

Caselli e Lipsi (2018) e Whitehouse e Zaidi (2008) si sono concentrati sulle implicazioni causate dall'utilizzo di un unico coefficiente di trasformazione per diverse categorie di lavoratori. In particolare, Caselli e Lipsi (2018) hanno stimato per l'Italia la perdita in termini di assegno pensionistico subita da lavoratori a basso livello di istruzione, confrontando l'assegno pensionistico calcolato a regole correnti con quello derivante dall'adozione di coefficienti di trasformazione, ricostruiti dagli autori, che tengono in considerazione i diversi tassi di mortalità fra livelli di istruzione e genere pubblicati dall'Istat. Per l'analisi considerano alcuni «individui tipo» con diverso livello di istruzione ma pari montante contributivo (270 mila euro) ed età di pensionamento (65 o 67 anni). A parità di montante contributivo, un uomo con bassa istruzione che va in pensione a 65 anni riceverà una pensione annua che è di 402 euro inferiore a quella ipotetica calcolata sulle aspettative medie (di circa 15.000 euro), a fronte di un premio di 659 euro per coloro che beneficino della più elevata speranza di vita associata ai livelli di istruzione alti. Whitehouse e Zaidi (2008) utilizzano come «valore della pensione» l'inverso del fattore di conversione (ovvero il valore attuale di una rendita vitalizia di un euro, in inglese il cosiddetto *annuity factor*).

RPS

Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leonbruni

Confrontando i diversi *annuity factors* calcolati per lavoratori appartenenti a diversi terzili di reddito, il valore ex ante della pensione cambia fra gruppi a causa del diverso numero di anni di beneficio atteso. La differenza in media nei tre paesi analizzati (Regno Unito, Usa e Germania) è di più/meno il 5% rispetto all'individuo medio: in pratica, per ogni euro di montante contributivo, un uomo nel terzile di reddito più basso riceverà 95 centesimi, mentre un uomo nel terzile più elevato può aspettarsi di ricevere 1,05 euro. Anche la progressività originariamente presente nel sistema viene fortemente ridotta dai differenziali di mortalità, misurata tramite un indicatore di progressività sviluppato dall'Oecd (il cosiddetto *progressivity index*) che mette in relazione la dispersione dei redditi da lavoro (pre-pensionamento) e dei redditi da pensione (post-pensionamento). Nonostante gli elementi redistributivi presenti nella tassazione applicata a redditi e pensioni, in tutti e tre i paesi analizzati la progressività risulta fortemente ridotta o addirittura annullata (come nel caso della Germania) per effetto dei differenziali di mortalità.

Tornando all'Italia, Mazzaferro e al. (2012) adottano un modello di microsimulazione per stimare l'impatto dei differenziali di mortalità per livelli di istruzione e reddito sulla redistribuzione delle risorse pensionistiche, basato su un campione di individui estratto dall'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia del 2002. Gli autori si concentrano in particolare su un campione di nati dopo il 1975 (per il quale quindi la formula di calcolo della pensione è interamente contributiva), che viene fatto evolvere fino al 2100 e sul quale calcolano per ciascun livello di istruzione e di reddito il rapporto fra (il valore attuale dei) benefici pensionistici e contributi previdenziali, ovvero il *net present value ratio* (Npvr). La misura è intuitiva: un Npvr uguale a uno indica che in termini attuariali il montante contributivo individuale eguaglia il valore attuale delle pensioni future, mentre valori maggiori (o inferiori) a uno indicano che l'individuo riceverà una cifra maggiore (minore) rispetto a quanto versato. La simulazione permette di stimare la redistribuzione regressiva delle risorse legata ai differenziali di mortalità. Come atteso, la redistribuzione maggiore avviene fra generi, ma anche fra gruppi appartenenti a diversi livelli di reddito e istruzione. Per ogni euro versato nelle casse del sistema previdenziale una donna riceverà indietro 1,01 euro, mentre un uomo riceve sotto forma di benefici pensionistici 86,6 centesimi di euro. Queste cifre diventano ancora più basse se ci concentriamo su individui appartenenti a condizioni socio-economiche più svantaggiate: un euro versato da un uomo (donna) con bassa

istruzione varrà 78 (95) centesimi di euro, ma il valore sarà di 90 (104) centesimi di euro per uomini (donne) in possesso della laurea. La pensione di un uomo con bassa istruzione «vale» quindi circa il 12% in meno della pensione di un uomo a elevata istruzione.

#### *4. Le disuguaglianze sociali in salute e i meccanismi di generazione nell'agenda politica*

Gli studi citati sopra sui differenziali sociali di mortalità si inseriscono in una lunga serie di lavori che grazie ad alcune nuove indagini hanno cominciato a monitorare le disuguaglianze per livello di istruzione e classe sociale dei principali indicatori di salute a livello nazionale, regionale e locale. Una recente revisione di queste evidenze, dal titolo significativo *L'Italia per l'equità nella salute*, è stata curata dagli enti nazionali del Servizio sanitario nazionale (Inmp, Iss, AgeNaS, Aifa, 2017), ed è stata presentata dalla allora ministra Lorenzin il 1° dicembre 2017. Con questa revisione per la prima volta il Ministero della Salute fa proprio un documento di analisi che riconosce che le disuguaglianze sociali di salute sono la prima singola determinante delle variazioni di salute nella popolazione, che i meccanismi di generazione di queste disuguaglianze di salute sono noti e che su di essi si possono mettere in campo azioni di contrasto efficaci per ridurre l'impatto. L'agenda di priorità e azioni suggerita dal documento è ora alla base del contributo italiano ad una iniziativa europea, la *Joint Action Health Equity Europe* (Jahee)<sup>4</sup> che si propone di indirizzare, assistere e sostenere 24 paesi europei aderenti nel migliorare la capacità di risposta delle politiche nazionali e locali alle disuguaglianze di salute, circostanza che offre una finestra di opportunità inedita per sostenere con azioni concrete le proposte di intervento avanzate.

L'attenzione non solo alle misure ma ai meccanismi di generazione è il principale elemento che può informare il disegno di azioni di contrasto, e dal punto di vista delle politiche per la salute ovviamente l'interesse principale è su come le differenze sociali determinano differenze di salute. A questo proposito il principale meccanismo di azione è quello per cui lo scarso controllo sulla propria vita che caratterizza le basse posizioni sociali agisce sulla salute sia in modo diretto sia soprattutto in modo mediato dalle disuguaglianze nei principali fattori di rischio: le

RPS

Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leonbruni

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia al sito internet: <https://jahee.iss.it/>.

persone più povere di risorse e competenze sono anche più esposte e più vulnerabili a fattori psicosociali (stress cronico in primis), a rischi ambientali nei luoghi di lavoro e di vita, a stili di vita pericolosi per la salute e infine anche alle barriere nell'accesso alle cure. È chiaro che questo meccanismo chiama in causa la responsabilità non solo delle politiche sanitarie, ma anche di tutte quelle politiche che possono controllare e ridurre l'esposizione a questi mediatori degli effetti sulla salute dello svantaggio sociale.

Un secondo meccanismo riguarda il ruolo dei contesti locali che possono «capacitare» o meno le persone più povere di risorse e competenze ad usare adeguatamente quelle poche risorse per proteggere e promuovere la propria salute, attraversando le avverse condizioni di vita con minori conseguenze. Anche questo meccanismo costringe ad allargare lo sguardo al di là delle politiche strettamente sanitarie, e sollecita gli attori locali a esercitare la loro responsabilità per creare ambienti e contesti «capacitanti».

Infine un terzo meccanismo causale identificato dal documento è quello della causazione inversa, fenomeno per cui il gradiente sociale che si osserva sulla salute potrebbe nascere anche dal fatto che l'esperienza di malattia possa causare uno svantaggio nella carriera sociale di una persona. È a proposito di causazione inversa che il documento richiama più direttamente un legame con le politiche previdenziali, che, in presenza di disuguaglianze nella speranza di vita (evidentemente legate a disuguaglianze nella esperienza di malattia), redistribuisce risorse e opportunità in modo potenzialmente iniquo a svantaggio di chi approda all'età pensionabile con una peggiore aspettativa di vita. Al pari degli altri meccanismi di causazione inversa il documento propone che le politiche non sanitarie, in particolare quelle di competenza dei sistemi regolatori di età e benefici pensionistici, si misurino con questi effetti distributivi iniqui delle disuguaglianze nella salute con opportune risposte.

### *5. Tutela della vecchiaia e tutela della salute*

In un mondo ideale tutela della vecchiaia e tutela della salute dovrebbero essere considerate due facce di una stessa medaglia che non possono essere discusse in modo indipendente. Dal punto di vista della tutela della salute, come richiamato nel paragrafo precedente, questa consapevolezza è ormai entrata nel dibattito e nell'agenda delle politiche. Allo stesso modo si dovrebbe chiedere a un moderno sistema pre-

videnziale di non ignorare le condizioni di salute delle persone delle quali vuole tutelare la vecchiaia.

A questo proposito le principali criticità che abbiamo richiamato a proposito della normativa attuale sono due. La prima ha a che fare con il principio dell'equità attuariale tra contributi versati e benefici ricevuti, introdotto con il sistema contributivo per garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema. È chiaro che non si può arrivare all'estremo di personalizzare il calcolo della pensione su tutte le dimensioni lungo cui esistono differenze nelle aspettative di vita: sarebbe un approccio di tipo puramente assicurativo non coerente con le finalità stesse di un sistema previdenziale. Il sistema attuale però si colloca all'estremo opposto, fondandosi su un singolo, ipotetico individuo medio che – come nella poesia di Trilussa – esiste forse solo nelle statistiche. La «finzione» di una aspettativa di vita media può essere accettabile in sistemi nei quali è presente qualche connotato di progressività, come nel caso ricordato sopra della Germania, dove le differenze nelle aspettative di vita di fatto si bilanciano con gli elementi redistributivi presenti nel sistema. In Italia il principio dell'equità attuariale si traduce direttamente in una redistribuzione al contrario, che nelle stime che abbiamo riportato è stata quantificata tra il 5% e il 12% della pensione lungo il gradiente dell'istruzione.

La seconda ha a che fare con l'aggancio automatico dei requisiti di pensionamento agli incrementi nelle aspettative di vita. Attualmente questo meccanismo non considera due fattori. Il primo è che non solo il livello, ma anche le variazioni nelle aspettative di vita non sono uguali per tutti, come dimostra la recente letteratura che abbiamo riportato. In estremo, un adeguamento automatico si applica anche a gruppi sociali la cui speranza di vita potrebbe essere diminuita. Sono poi da richiamare quegli studi che vedono nel lavoro, e in particolare nel lavoro in età avanzate, uno dei possibili fattori di rischio per la salute. Il punto è che gli incrementi nelle aspettative di vita non si traducono necessariamente in una corrispondente maggiore capacità di mantenere determinati carichi e contesti di lavoro più a lungo. Un miglior dialogo con le evidenze messe a disposizione dalla ricerca sulle relazioni tra lavoro e salute è indispensabile perché il sistema attuale, oltre a non considerare le differenze sociali nelle aspettative di vita, non diventi esso stesso un fattore che genera ulteriori disuguaglianze nella salute.

RPS

Chiara Ardito, Giuseppe Costa e Roberto Leonbruni

### Riferimenti bibliografici

- Ardito C., Leombruni R., Blane D. e d'Errico A., 2016, *To Work or not to Work? The Effect of Higher Pension Age on Cardiovascular Health*, Laboratorio Revelli Working Paper, p. 150.
- Ayuso M., Bravo J.M. e Holzmann R., 2017, *Addressing Longevity Heterogeneity in Pension Scheme Design and Reform*, «Journal of Finance and Economics», vol. 6, n.1, pp. 1-21.
- Belloni M., Meschi E. e Pasini G., 2016, *The Effect on Mental Health of Retiring During the Economic Crisis*, «Health Economics», n. 25, pp. 126-140.
- Brønnum-Hansen H. e Baadsgaard M., 2012, *Widening Social Inequality in Life Expectancy in Denmark. A Register-Based Study on Social Composition and Mortality Trends for the Danish Population*, «BMC Public Health», vol. 12, n. 1, p. 994.
- Caselli G. e Lipsi R.M., 2018, *Survival Inequalities and Redistribution in the Italian Pension System*, «Vienna Yearbook of Population Research», n. 16, pp. 83-110.
- Currie J. e Schwandt H., 2016, *Mortality Inequality: the Good News from a County-Level Approach*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 30, n. 2, pp. 29-52.
- d'Errico A., Costa G. e Zengarini N., 2017, *Dimmi che lavoro fai... e ti dirò quanto vivrai*, in Costa G., Stroschia M., Zengarini N. e Demaria M. (a cura di), *40 anni di salute a Torino, spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche*, Inferenze, Milano.
- Eibich P., 2015, *Understanding the Effect of Retirement on Health: Mechanisms and Heterogeneity*, «Journal of Health Economics», n. 43, pp. 1-12.
- Eurostat, 2019, *Population Structure and Ageing. Statistics Explained*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1271.pdf>.
- Inmp, Iss, AgeNaS e Aifa, 2017, *L'Italia per l'equità nella salute*, Inmp, Roma, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.inmp.it/ita/Pubblicazioni/Libri/L-Italia-per-l-equita-nella-salute-Scarica-il-documento-tecnico>.
- Istat, 2019, *Diseguaglianze nella speranza di vita per livello di istruzione. Tavole Mortalità per livello istruzione V 2015 03 17*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.istat.it/it/archivio/184896>.
- Leombruni R., d'Errico A., Stroschia M., Zengarini N. e Costa G., 2015, *Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 2, n. 3.
- Leombruni R., Mosca M. e Fontana D., 2014, *Misurazione e condizione dei lavoratori occupati in lavori usuranti*, «la Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy», vol. 2, n. 3, pp. 291-305.
- Mackenbach J.P., Kulhánová I., Artnik B., Bopp M., Borrell C., Clemens T., Costa G., Dibben C., Kalediene R., Lundberg O., Martikainen P., Menvielle G., Östergren O., Prochorskas R., Rodriguez-Sanz M., Strand B.H.,



- Looman C.W.N. e de Gelder R., 2016, *Changes in Mortality Inequalities over Two Decades: Register Based Study of European Countries*, «British Medical Journal», 353: i1732.
- Mackenbach J.P., Kulhánová I., Menvielle G., Bopp M., Borrell C., Costa G., Deboosere P., Esnaola S., Kalediene R., Kovacs K., Leinsalu M., Martikainen P., Regidor E., Rodriguez-Sanz M., Strand B.H., Hoffmann R., Eikemo T.A., Östergren O. e Lundberg O., 2015, *Trends in Inequalities in Premature Mortality: A Study of 3.2 Million Deaths in 13 European Countries*, «Journal of Epidemiology and Community Health», n. 69, pp. 207-217.
- Mazzaferro C., Morciano M. e Savegnago M., 2012, *Differential Mortality and Redistribution in the Italian Notional Defined Contribution System*, «Journal of Pension Economics and Finance», vol. 11, n. 4, pp. 500-530.
- Meara E.R., Richards S. e Cutler D.M., 2008, *The Gap Gets Bigger: Changes in Mortality and Life Expectancy, by Education, 1981-2000*, «Health Affairs», vol. 27, n. 2, pp. 350-360.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2015, *The Growing Gap in Life Expectancy by Income: Implications for Federal Programs and Policy Responses*, The National Academies Press, Washington, DC, Doi: <https://doi.org/10.17226/19015>.
- Oecd, 2017, *Preventing Ageing Unequally*, Oecd Publishing, Parigi, Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>.
- Oecd, 2018, *Oecd Pensions Outlook 2018*, Oecd Pensions Outlook, Oecd Publishing, Parigi, Doi: [https://doi.org/10.1787/pens\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en).
- Olshansky S.J., Antonucci T., Berkman L., Binstock R.H., Boersch-Supan A., Cacioppo J.T., Carnes B.C., Carstensen L.L., Fried L.P., Goldman D.P., Jackson J., Kohli M., Rother J., Zheng Y., 2012, *Differences in Life Expectancy Due to Race and Educational Differences Are Widening, and Many May not Catch Up*, «Health Affairs», vol. 31, n. 8, pp. 1803-1813.
- Petrelli A., Di Napoli A., Sebastiani G., Rossi A., Rossi P.G., Demuru E., Costa G., Zangarini N., Alicandro G., Marchetti S., Marmot M. e Frova L. (a cura di Petrelli A. e Frova L.), 2019, *Italian Atlas of Mortality Inequalities by Education Level*, «Epidemiologia e prevenzione», vol. 43, n. 1, suppl. 1, pp. 1-120.
- Ragioneria generale dello Stato, 2014, *Le tendenze di medio-lungo periodo del Sistema pensionistico e socio-sanitario*, Aggiornamento 2014, Report n. 15, Roma.
- Schizzerotto A., 1993, *Problemi concettuali e metodologici nell'analisi delle classi sociali*, in Palumbo M. (a cura di), *Classi, disuguaglianze e povertà. Problemi di analisi*, Franco Angeli, Milano.
- Whitehouse E. e Zaidi A., 2008, *Socio-Economic Differences in Mortality: Implications for Pensions Policy*, Oecd Social, «Employment and Migration Working Papers», n. 71, Oecd Publishing, Parigi.



## Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una «pensione contributiva di garanzia»

**Michele Raitano**

RPS

*In questo articolo si 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, si presentano alcune evidenze sull'effettiva accumulazione di contributi nella prima parte*

*della carriera da parte delle giovani generazioni. Infine, si discute di possibili misure per migliorare le prestazioni future e si sottolinea come nel contributivo una «pensione di garanzia» di carattere previdenziale, tarata cioè sulla storia lavorativa individuale, sarebbe preferibile a una prestazione meramente assistenziale.*

### 1. Introduzione

Da quando, nel lontano 1995, il sistema previdenziale italiano ha iniziato ad abbandonare, con estrema gradualità, la formula di calcolo retributiva – in cui la pensione era legata al numero di anni di attività e alle retribuzioni di fine carriera – per sostituirla con quella contributiva – in cui la prestazione è ancorata al totale dei contributi versati lungo l'intera carriera – la sfiducia dei più giovani verso il futuro che li attende da pensionati è sicuramente aumentata, come conferma il sentire comune in base al quale «che paghiamo a fare i contributi, tanto non avremo mai la pensione» e «anche se versiamo i contributi, saremo costretti a passare una vecchiaia in povertà, visto che le nostre pensioni saranno da fame». Ma quanto è effettivamente motivato questo sentire comune? E cosa occorrerebbe fare per migliorare le attese dei futuri pensionati?

In questo articolo si ragiona su quanto siano effettivamente fondati questi timori, dapprima riflettendo sulle caratteristiche del metodo di calcolo contributivo, in base al quale verranno interamente calcolate le pensioni di chi ha iniziato a lavorare a partire dal 1996 (paragrafo 2), e, successivamente, facendo uso di un ampio campione di dati amministrativi dell'Inps, mostrando alcuni indicatori relativi alle storie lavorative e all'effettiva accumulazione contributiva nei primi otto anni di car-

riera da parte di chi è entrato in attività fra il 1996 e il 2008 (paragrafo 3). Infine, si riflette sulle possibili misure da introdurre nel sistema pensionistico italiano per migliorare le prospettive dei futuri pensionati del contributivo (paragrafo 4).

## 2. *Retributivo e contributivo a confronto*

La Riforma Dini del 1995 (legge n. 335) modificò la formula di calcolo delle pensioni pubbliche, introducendo, al posto della formula retributiva, quella a «contribuzione definita nozionale», il cosiddetto «contributivo». Lo schema contributivo è però entrato in vigore in modo molto graduale, dato che unicamente chi ha iniziato a lavorare a partire dal 1° gennaio 1996 riceverà una pensione interamente basata su tale metodo. Chi nel 1995 aveva almeno 18 anni di contribuzione ha continuato, infatti, a ricevere una prestazione interamente retributiva (contributiva solo per gli eventuali periodi lavorati dal 2012 in poi), mentre il contributivo si applica pro rata (cosiddetto «sistema misto») – per gli anni successivi al 1995 – a chi a tale anno aveva versato meno di 18 anni di contributi.

Nel retributivo la prestazione veniva calcolata come prodotto del numero di anni di contributi maturati, della retribuzione pensionabile (una media delle ultime annualità) e di un coefficiente di rivalutazione per ogni anno di contribuzione, pari al 2% per la gran parte dei dipendenti del settore privato<sup>1</sup>. Di conseguenza, con 40 anni di contribuzione, il tasso di sostituzione lordo – cioè il rapporto fra la prima annualità di pensione e l'ultima di retribuzione – risultava all'incirca l'80% dell'ultima retribuzione. L'importo della pensione era invece indipendente sia dall'età di pensionamento – incentivando, a parità di condizioni, i ritiri precoci – che dall'aliquota versata (ne risultavano fortemente avvantaggiati i lavoratori autonomi, che ricevevano una pensione legata alle ultime retribuzioni pur essendo soggetti a un'aliquota molto inferiore di quella a carico dei dipendenti). La formula retributiva, pur in presenza di trattamenti relativamente generosi, creava, dunque, una forte disparità del rendimento conseguito sui contributi versati a seconda dell'età di ritiro, dell'aliquota di contribuzione e della dinamica salariale nella fase finale della carriera. In termini di tasso di rendimento sui contributi ver-

<sup>1</sup> I parametri della formula retributiva differivano fra le varie gestioni di lavoratori, favorendo generalmente le categorie più ricche.

sati, il retributivo favoriva, infatti, chi registrava crescite salariali nella fase finale di carriera, alla quale era agganciato il livello della pensione. Al contrario, il metodo contributivo si basa su criteri di rigida «neutralità attuariale» fra i contributi (effettivi o figurativi) versati durante l'intera carriera e le prestazioni che si riceveranno da anziani, garantendo uniformità dei rendimenti annui sui contributi versati. L'entità della prestazione, dunque, non viene più a dipendere dai salari conseguiti in una fase della carriera, ma da quanto versato nel corso dell'intera vita lavorativa. Sui contributi individuali, accumulati in conti «nozionali» o «virtuali»<sup>2</sup>, viene accreditato ogni anno un tasso di rendimento uguale per tutti i lavoratori – pari alla media del tasso di crescita del Pil nominale nel quinquennio precedente – e, al pensionamento, il montante accumulato figurativamente viene convertito in una rendita vitalizia sulla base di coefficienti di trasformazione che tengono conto dell'aspettativa di vita media all'età di pensionamento della popolazione italiana. Tali coefficienti legano l'importo della pensione all'età in cui ci si ritira, per cui, a parità di condizioni, chi si ritira dopo (ricevendo, in media, la rendita per un numero minore di anni) riceverà una prestazione proporzionalmente più elevata. Pertanto, nel contributivo, a parità di dinamica demografica (che influenza il valore dei coefficienti di trasformazione) e macroeconomica (che determina il saggio di rendimento sui contributi versati), l'importo della pensione dipende da quanto si è versato – quindi dal successo dell'attività lavorativa – e dall'età a cui ci si ritira.

Dal punto di vista macroeconomico, l'applicazione del contributivo rende automatico il legame intertemporale fra spesa previdenziale, dinamica demografica e macroeconomica. La revisione periodica dei coefficienti di trasformazione (dal 2019 ogni due anni) fa sì che un incremento della speranza di vita media sia compensato da una riduzione dell'entità unitaria della prestazione, senza causare effetti sulla spesa aggregata, mentre il tasso di rendimento allineato alla crescita del Pil garantisce il tendenziale equilibrio finanziario di un sistema pubblico a ripartizione<sup>3</sup>. La sostenibilità di lungo periodo, intertemporale, della

<sup>2</sup> Essendo il sistema previdenziale pubblico finanziato a ripartizione, l'accumulazione è meramente virtuale dato che i contributi continuano a essere trasferiti alla generazione anziana e non sono investiti sul mercato, come accadrebbe, invece, se il sistema fosse a capitalizzazione.

<sup>3</sup> Come dimostrato da Aaron (1966) e Samuelson (1958), un sistema a ripartizione realizza l'equilibrio finanziario se il rendimento offerto agli iscritti è uguale al tasso di crescita della massa salariale che, per quote distributive costanti, è approssimabile dal saggio di crescita del prodotto interno lordo.

spesa previdenziale italiana è, dunque, garantita «per definizione». Va altresì osservato che, date le caratteristiche di stabilizzazione della spesa insite nella sua formula di calcolo, il metodo contributivo non assicura i lavoratori contro shock aggregati che possano colpire il sistema economico. La quota della spesa per pensioni sul Pil è, infatti, invariante al mutare delle variabili macroeconomiche e demografiche e, di conseguenza, i meccanismi del contributivo riversano sull'entità delle prestazioni pagate le variazioni di tali grandezze aggregate.

Il timore del «non avremo mai la pensione» appare, allora, del tutto infondato, dato che «per definizione», una volta entrato a regime lo schema contributivo, in termini intertemporali il bilancio previdenziale sarà sempre tendenzialmente in equilibrio e, salvo motivi indipendenti dal sistema pensionistico (ad esempio, gravissime crisi economiche o demografiche che riducano consistentemente le fonti di finanziamento correnti nel sistema a ripartizione), ci saranno sempre le risorse per pagare le pensioni. L'attenzione va, dunque, spostata dal piano della sostenibilità finanziaria a quello dell'adeguatezza delle prestazioni erogate, ovvero al tenore di vita di cui potranno godere i futuri pensionati.

A parità di trend macroeconomici e demografici, la prestazione di ogni individuo è il riflesso della sua esperienza lavorativa: l'importo della pensione dipende, infatti, dall'interazione, nel corso dell'intera carriera, di aliquote di contribuzione (ed è sfavorito chi, come in passato i co.co.co, versa un'aliquota minore), periodi lavorati (o con contribuzione figurativa) e retribuzioni, su cui incidono, negativamente, i lavori part-time, sempre più diffusi all'interno del mercato del lavoro italiano. Vite lavorative meno fortunate – cioè con frequenti periodi di non lavoro, impossibilità di proseguire l'attività ad età elevate, bassi salari e aliquote ridotte – si rifletteranno in una pensione d'importo proporzionalmente minore. In altri termini, basandosi su criteri di neutralità attuariale fra versamenti e prestazioni, e non prevedendo strumenti redistributivi interni al sistema pensionistico (al di là dell'assegno sociale e della pensione di cittadinanza che sono, però, misure assistenziali concesse sulla base di un test di reddito anche a chi non ha mai lavorato), lo schema contributivo risulta scevro da elementi redistributivi espliciti e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo nel mercato del lavoro<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La formula contributiva guarda al quanto si è versato e all'età in cui ci si pensiona, ma non alla mera durata della vita attiva (dimensione invece cruciale nel sistema retributivo). In questo senso saranno relativamente svantaggiati i lavoratori «precoci», che, avendo iniziato a lavorare a età molto giovani, potranno sì

Tuttavia va chiarito che, pur in presenza di uno schema formalmente neutrale dal punto di vista attuariale, flussi redistributivi impliciti sono connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione e sono legati al meccanismo di calcolo dei coefficienti di trasformazione, che sono basati sull'aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana (tenendo in considerazione anche la probabilità di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Per tale via il sistema contributivo redistribuisce a favore delle donne (che hanno, in media, una più elevata aspettativa di vita, seppur siano soggette ad ampie discriminazioni sul lavoro), delle coppie sposate e, in generale, di chi ha una longevità maggiore della media. Tenuto conto che la letteratura epidemiologica è concorde nell'evidenziare come la longevità sia minore per chi proviene da uno status socioeconomico più svantaggiato (si vedano, fra gli altri, Costa e al., 2010; Rosolia, 2012; Leombruni e al., 2015; Marmot, 2015), l'applicazione del contributivo determina, di fatto, una redistribuzione regressiva di ricchezza pensionistica dai meno abbienti, che vivono in media di meno, a vantaggio dei più abbienti, che vivono in media di più e pertanto, anche a parità di montante accumulato durante la fase lavorativa, riceveranno la pensione per un numero maggiore di anni (Lallo e Raitano, 2018).

Come discusso anche nel contributo di Ardito e al. in questo volume, non va inoltre sottovalutato, da una parte, che l'aspettativa di vita è legata anche al tipo di lavoro svolto, penalizzando, anche da questa prospettiva, chi svolge mansioni più gravose e meno remunerate e, dall'altra, che i continui incrementi dell'età pensionabile, non differenziando fra i diversi lavori svolti, possono contribuire ad ampliare il divario di salute e longevità fra i più e i meno abbienti.

### *3. Pensioni attese ed effettiva accumulazione di contributi da parte delle giovani generazioni*

Si afferma sovente che il cospicuo aumento dell'età pensionabile stabilito dalle riforme del periodo 2009-2011, che prevedono, come noto, l'aggiornamento automatico dei requisiti di pensionamento in base al-

accedere al pensionamento anticipato in virtù della lunga carriera svolta, ma risulteranno penalizzati dall'applicazione di bassi coefficienti di trasformazione qualora raggiungano i requisiti per il pensionamento anticipato (circa 45 anni intorno al 2040) ben prima dell'età di vecchiaia.

l'evoluzione dell'aspettativa di vita, avrebbe effetti benefici sugli importi della pensione<sup>5</sup>. Infatti, in uno schema contributivo una maggiore durata della carriera e un ritiro a età più avanzata consentono di accrescere l'importo della pensione per effetto dei più elevati coefficienti di trasformazione da applicare e della maggiore accumulazione contributiva connessa alla maggiore durata della vita lavorativa.

Alcune simulazioni confermano che con carriere «piene» e lunghe (circa 40 anni di contributi) il rapporto fra pensione e ultima retribuzione sarebbe del tutto simile (attorno all'80%), se non superiore, a quello dello schema retributivo, dove però prestazioni di simile importo erano pagate a età anagrafiche ben inferiori (Raitano, 2017, 2019). Chi dovesse trascorrere una vita lavorativa stabile e remunerata decentemente riceverebbe, dunque, una prestazione adeguata al tenore di vita precedente al pensionamento. Va dunque smentito anche il luogo comune del «tutti avremo pensioni da fame».

Quindi, nessun problema? Tutt'altro. Il problema dell'adeguatezza delle prestazioni future esiste, e grave, per chi dovesse avere una carriera a lungo svantaggiata. Le simulazioni condotte in Raitano (2017, 2019), ipotizzando carriere sfavorevoli lungo una o più dimensioni (frequenti periodi di non lavoro, bassi salari, part-time involontari, anni con versamenti ad aliquote ridotte, come quelle parasubordinate fino al 2018), mostrano, infatti, che anche immaginando individui attivi (ma non sempre occupati) per 40-45 anni il montante contributivo accumulato potrebbe rivelarsi talmente esiguo da consentire di ricevere pensioni di livello assoluto limitato o, addirittura, da costringere a posporre il pensionamento oltre l'età legale (si ricordi che la pensione viene posticipata di quattro anni se il suo importo è inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale). Ovviamente, non si sa quanti individui avranno, nei prossimi decenni, storie lavorative particolarmente sfavorevoli lungo una o più dimensioni (frequenti interruzioni lavorative, forme contrattuali atipiche o part-time involontarie, bassi salari). Per fare un po' più di luce su questo tema, si presentano alcuni dati circa l'accumulazione effettiva di contributi nella prima fase di carriera di chi ha iniziato a lavorare dopo il 1995. In dettaglio, si fa uso del dataset longitudinale di natura amministrativa Inps-Losai (Longitudinal Sample Inps), in cui un campione pari all'incirca al 13% dell'universo dei lavoratori italiani viene seguito nel pe-

<sup>5</sup> Le prime coorti che andranno in pensione interamente col contributivo non dovrebbero uscire (intorno al 2040) prima dei 69 anni d'età o con meno di 44-45 anni di contribuzione.



riodo 1985-2016. Nello specifico, si fa uso del campione degli «estratti conto» contributivi, in cui sono registrati i periodi di lavoro e contribuzione di lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati. Ai nostri fini, i dati amministrativi dell'Inps rilevano, fra le altre cose, per ogni rapporto di lavoro avuto da un individuo nel corso di un anno: la durata (in settimane); gli eventuali periodi trascorsi ricevendo indennità in costanza di rapporto di lavoro per maternità, malattia e Cassa integrazione; la retribuzione lorda (comprensiva dei contributi a carico del lavoratore); la tipologia di attività, ricavata dalla Gestione in cui si versano i contributi, che consente di distinguere dipendenti, parasubordinati e autonomi iscritti all'Inps (artigiani e commercianti; non sono invece osservati i dipendenti pubblici, che fino al 2011 versavano all'Inpdap, e i liberi professionisti che versano contributi alle Casse autonome gestite dal loro ordine professionale).

Di seguito, ci si è concentrati sul sotto-campione di individui entrati in attività fra il 1996 e il 2008 (558.503 individui) e si sono seguiti tali individui per gli otto anni successivi a quello di ingresso (dunque, nel periodo 1997-2004 gli entrati nel 1996, nel periodo 1998-2005 gli entrati nel 1997 e così via, escludendo dall'analisi l'anno di ingresso, che è per definizione incompleto e di durata variabile a seconda del mese di ingresso)<sup>6</sup>.

L'osservazione della fase di carriera iniziale di un campione rappresentativo di lavoratori consente di: i) osservare la frequenza degli eventi svantaggiosi (bassi salari, non occupazione, atipicità contrattuale) sperimentati in questa fase; ii) verificare come la diffusione di questi eventi sia variata fra le diverse coorti, in particolare fra quelle entrate in attività prima e dopo la crisi; iii) valutare quanti individui potrebbero rischiare, in futuro, di ricevere prestazioni pensionistiche di importo limitato, qualora il loro percorso lavorativo dovesse continuare a registrare episodi sfavorevoli anche nei decenni a venire.

A tal fine sono stati calcolati quattro diversi indicatori; i primi tre hanno il pregio di consentire di mostrare separatamente l'importanza di ognuno dei fattori di rischio lavorativo nella prima fase di carriera del nostro campione, mentre il quarto – essendo influenzato dalla diffu-

<sup>6</sup> L'anno di ingresso è definito come il primo anno con almeno 13 settimane di lavoro, mentre si è escluso dall'analisi chi è entrato in attività a più di 35 anni d'età. Dati sull'accumulazione effettiva di contributi nei primi 10 e 15 anni di carriera, ma per un numero ristretto di coorti di lavoratori, sono presentati, rispettivamente, in Raitano (2017, 2019).

sione dei precedenti tre – rappresenta un utile indicatore sintetico del successo (insuccesso) del periodo di carriera osservato:

1. La quota di lavoratori che negli otto anni osservati (pari a 416 settimane) ha versato contributi, da lavoro o figurativi, per meno di quattro anni (208 settimane).
2. La quota di lavoratori che negli otto anni ha versato contributi alla Gestione separata dell'Inps – come collaboratore parasubordinato o «partita Iva» – per almeno quattro anni (208 settimane).
3. La quota di lavoratori che negli otto anni ha ricevuto per almeno quattro anni una retribuzione lorda annua inferiore al 60% della retribuzione mediana dei dipendenti privati occupati per l'intero anno, con un contratto full-time o part-time, che identifichiamo come una sorta di soglia di «in-work poverty»; ad esempio, la retribuzione mediana di riferimento nel 2016 era pari a 24.400 euro (inclusiva della quota di contributi a carico del lavoratore); di conseguenza, è ritenuto a bassa retribuzione chi nel 2016 ha percepito meno di 14.640 euro annui lordi (pari a circa 900 euro netti al mese per tredici mensilità).
4. Sulla base del rapporto fra il montante di contributi accumulato al termine degli otto anni e quello che avrebbe accumulato, nello stesso periodo, un lavoratore che fosse stato continuativamente occupato come dipendente (dunque, versando sempre l'aliquota piena del 33%), conseguendo ogni anno la retribuzione mediana dei dipendenti (full-time o part-time) occupati per l'intero anno, osserviamo la quota di lavoratori che al termine degli otto anni ha accumulato un montante inferiore al 60% del montante che avrebbe accumulato tale lavoratore rappresentativo.

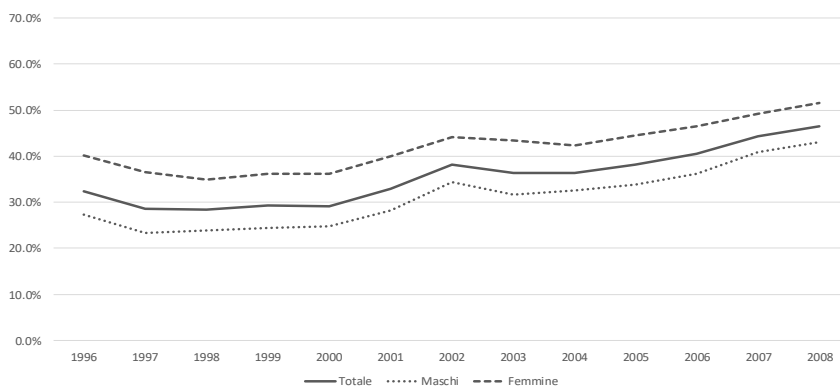
Prima di mostrare tali evidenze, va sottolineato che i lavoratori possono «scompare» per un intero anno dagli archivi Inps – ovvero non risultare percettori di reddito da lavoro o indennità – per diverse ragioni, non registrate dai dati amministrativi: disoccupazione di lunga durata; inattività; transizione verso il pubblico impiego o verso un'attività da libero professionista «ordinistico» (non registrate, come detto, nell'archivio degli estratti conto disponibile); sospensione dell'attività lavorativa per motivi di studio; entrata nel lavoro sommerso; trasferimento all'estero. Seppur la mancata informazione sulla motivazione dell'assenza dagli archivi non consente di effettuare giudizi sulla gravità di tale assenza, fatti salvi i casi di emigrazione all'estero o transizione verso le forme lavorative non registrate negli archivi, l'assenza implica un vuoto di contribuzione a fini previdenziali e, dunque, un rischio di insuffi-

ciente accumulazione contributiva al termine della carriera. Analogamente, eventuali periodi di lavoro «grigio», in cui parte della retribuzione viene nascosta all'Inps, ad esempio mediante forme di part-time fittizio, seppur aumentino il reddito a disposizione dei lavoratori nella fase attiva, comportano l'assenza di contribuzione e, dunque, più limitate pensioni da anziani.

Va altresì rilevato che, nel confronto fra le coorti di ingresso nel mercato del lavoro, quella del 2002 non è perfettamente confrontabile con le altre, dal momento che la sua consistenza è «gonfiata» dalla prima registrazione nell'Inps dei lavoratori immigrati che furono regolarizzati con la sanatoria del 2002. Di conseguenza, essendoci un'anomala quota di immigrati in tale coorte, ed essendo gli immigrati caratterizzati da carriere lavorative più fragili, la coorte del 2002 è presumibilmente caratterizzata da valori degli indicatori di rischio nel mercato del lavoro più elevati rispetto alle coorti contigue.

Una dimensione molto rilevante per spiegare la vulnerabilità lavorativa e, conseguentemente, il rischio di accumulare insufficienti contributi a fini pensionistici consiste nella frequenza delle interruzioni lavorative, spesso associate – quando le interruzioni non danno diritto a ricevere un sussidio di disoccupazione – all'assenza di contribuzione figurativa.

*Figura 1 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha versato contributi per meno di quattro anni*



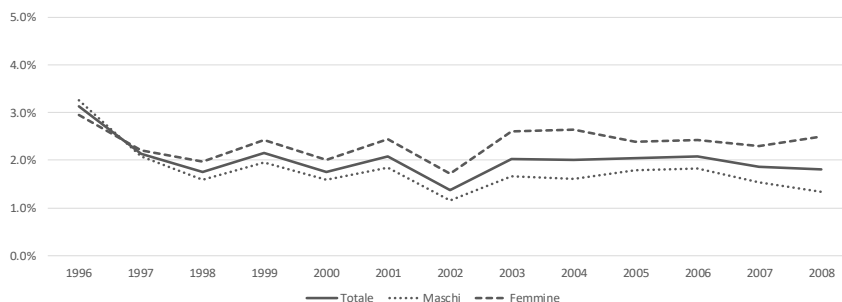
Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Come indicatore di frequenza contributiva si è, come detto, calcolato il rapporto fra le settimane effettive di contribuzione (da lavoro o figura-

tiva) negli otto anni osservati e il numero di settimane potenziali di contribuzione (pari a 416). Come evidente nella figura 1, un'ampia quota di lavoratori è caratterizzata da un ampio gap contributivo: nell'intero periodo il 35,9% (31,6% fra uomini e 42,3% fra le donne) ha versato contributi per meno di quattro degli otto anni osservati e la quota di individui con carriere frammentate cresce in misura rilevante fra le diverse coorti (in totale, da un minimo del 28,4% del 1998 al 46,5% della coorte 2008).

Nel dibattito pubblico i rischi di inadeguatezza delle pensioni attese in Italia sono sovente associati alla diffusione dei contratti atipici «precari», in primis quelli parasubordinati, che, fino all'omogeneizzazione delle aliquote con quella dei dipendenti entrata in vigore nel 2018, erano caratterizzati da aliquote contributive ridotte (pari addirittura al 10% nel periodo 1996-1997 e inferiori al 20% fino al 2006) e, nella maggior parte dei casi, da bassi salari e frequenti periodi di non lavoro (Raitano, 2018). Tuttavia l'analisi longitudinale delle carriere individuali induce a non enfatizzare troppo i, seppur molto gravi, rischi associati a tali forme contrattuali, dal momento che una quota molto esigua di lavoratori risulta continuamente occupata con contratti parasubordinati come collaboratore o professionista a «partita Iva» (figura 2): solo il 2,0% del nostro campione ha infatti trascorso almeno quattro anni su otto come parasubordinato nei primi otto anni di attività e, fra questi, alcuni potrebbero essere individui che, per l'attività professionale svolta, scelgono di lavorare con forme atipiche (ad esempio i sindaci e gli amministratori di società).

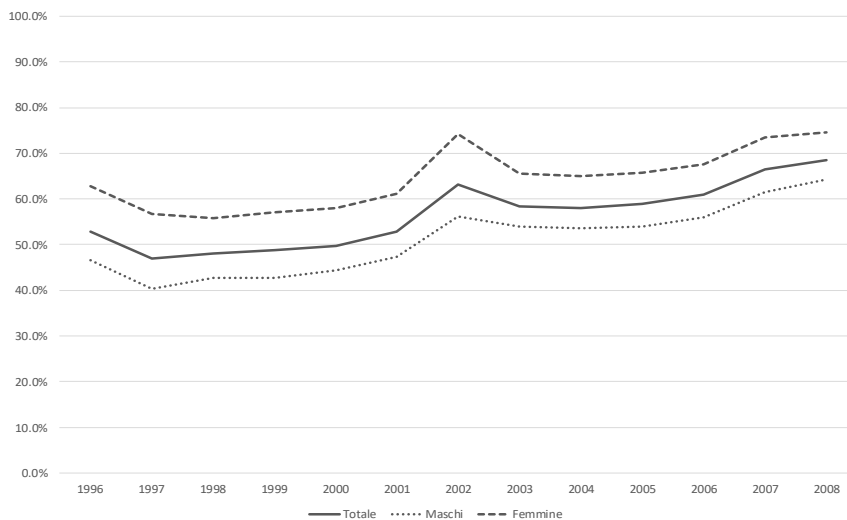
*Figura 2 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha versato contributi nella Gestione separata per almeno quattro anni*



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Una dimensione cruciale di rischio nella carriera lavorativa è quella retributiva che risente sia di eventuali periodi non lavorati (o indennizzati in costanza di rapporto di lavoro) durante l'anno, sia di bassi salari nei periodi di attività (anche a causa di contratti a tempo parziale, generalmente involontari). Vista da questa prospettiva, emerge che, fra tutte le coorti, addirittura il 57,2% del nostro campione (51,7% fra gli uomini, 65,3% fra le donne) ha trascorso come *working poor* (ovvero con una retribuzione annua inferiore al 60% di quella mediana dei dipendenti del settore privato) almeno quattro dei primi otto anni di attività e la frequenza di questo rischio è cresciuta in modo quasi lineare fra le coorti di ingresso in attività, dal 47% del 1997 al 68,5% del 2008 (figura 3).

*Figura 3 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha ricevuto per almeno quattro anni una retribuzione annua lorda inferiore al 60% della retribuzione annua mediana*



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Come sottolineato, i rischi di inadeguatezza delle pensioni attese vanno valutati sulla base di intere dinamiche di carriera – anziché assumendo semplicemente che lo status osservato in un determinato momento rimanga immutato nel tempo – e descrivendo queste dinamiche sulla base di più dimensioni (retribuzioni, aliquote di versamento, periodi di contribuzione), anziché guardando a una sola di esse. Coerentemente,

per cogliere l'effetto congiunto di tutte queste dimensioni nel tempo, è stato calcolato il montante contributivo che i lavoratori del nostro campione hanno accumulato (figurativamente, essendo a ripartizione il sistema pensionistico pubblico italiano) alla fine dei primi otto anni di attività (escludendo dall'analisi l'anno di ingresso).

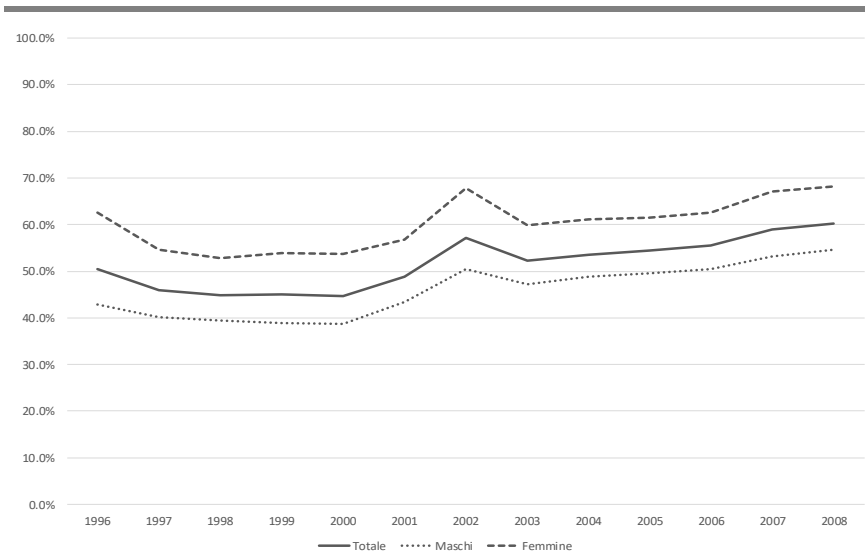
L'osservazione dei montanti accumulati non permette in modo immediato di valutare la loro adeguatezza. Si è allora scelto di esprimere questi montanti in termini relativi, cioè rispetto a quello che, nello stesso intervallo di tempo, avrebbe accumulato un lavoratore rappresentativo. Pertanto i montanti accumulati dagli individui del nostro campione sono stati espressi in rapporto a quanto avrebbe accumulato, negli otto anni di riferimento, un individuo che fosse stato continuativamente occupato (cioè senza «buchi» di carriera/contributivi) da dipendente (full o part-time) e ricevendo ogni anno esattamente la retribuzione lorda annua mediana dei dipendenti (pari a 24.400 euro, a prezzi correnti, nel 2016). In coerenza con la metodologia standard nell'analisi della povertà relativa, si può dunque immaginare che un valore del rapporto inferiore al 60% esprima il rischio di «povertà relativa di accumulazione contributiva» nel primo periodo di attività.

Sulla base di questo indicatore emerge chiaramente come gran parte del campione abbia registrato nella prima fase di attività un'accumulazione contributiva ben poco favorevole (figura 4): fra tutte le coorti, il 52,2% (46,4% fra gli uomini, 60,7% fra le donne) ha accumulato negli otto anni meno del 60% del «dipendente mediano» rappresentativo e potrebbe, dunque, essere considerato a rischio di povertà relativa da anziano qualora la sua storia lavorativa non dovesse migliorare sensibilmente negli anni a venire lungo almeno una delle dimensioni che caratterizzano la fragilità o meno della carriera in ottica previdenziale (retribuzioni, periodi lavorati o di contribuzione, aliquote di versamento). Ancor più preoccupante è la dinamica di questo indicatore, dato che la quota di chi ha accumulato meno del 60% del dipendente rappresentativo sale fino al 60,2% (54,6% fra gli uomini, 68,2% fra le donne) per chi ha iniziato a lavorare nel 2008 e ha quindi subito maggiormente gli effetti della crisi economica, che ha interessato in misura relativamente maggiore le persone che erano all'inizio del loro percorso lavorativo.

Dunque, mentre le simulazioni su chi dovesse trascorrere «carriere piene» smentiscono chiaramente il rischio che «col contributivo avremo tutti pensioni da fame», le simulazioni, e ancora di più le storie lavorative effettive, non confutano l'esistenza di un possibile problema di adeguatezza della pensione futura per quella quota (che non appare per

nulla irrilevante) di individui caratterizzata per molti anni da carriere svantaggiate in termini di «buchi» lavorativi, aliquote di contribuzione e livelli salariali.

*Figura 4 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha accumulato un montante contributivo inferiore al 60% di quanto avrebbe accumulato il dipendente «mediano»*



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

#### 4. Che fare? L'idea della «pensione contributiva di garanzia»

I risultati dell'esercizio condotto nel paragrafo precedente sono molto preoccupanti e, come mostrato in Raitano (2017 e 2019), le preoccupazioni non si attenuano se guardiamo, per un numero minore di coorti, a un periodo più ampio della vita lavorativa. Per un'ampia quota di lavoratori, dunque, se la carriera non dovesse evolvere in meglio successivamente, il rischio di ritrovarsi da anziani con una prestazione contributiva di importo davvero limitato sarebbe molto concreto.

L'obiettivo di questo paragrafo è, allora, ragionare sull'opportunità e le modalità attraverso le quali si potrebbe modificare la formula di calcolo contributiva in modo da garantire chi dovesse avere carriere particolarmente svantaggiate quantomeno contro i rischi di povertà da anziani.

L'opportunità di interventi di modifica della formula contributiva va valutata in base al profilo dell'equità (Jessoula e Raitano, 2015). Come chiarito nel paragrafo 2, il contributivo è da molti ritenuto «equo» in quanto applica uno stesso tasso di rendimento a tutti gli appartenenti a una determinata coorte e in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte individuali. Tuttavia, in un'ottica di policy, l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi, in modo acritico, ritiene che la previdenza debba basarsi su un rigido meccanismo di controprestazione fra contributi e benefici condivide, in realtà, un forte giudizio di valore secondo cui, implicitamente, ritiene «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro.

In realtà, come segnalato anche dall'osservazione delle dinamiche di carriera nel paragrafo 3, i tratti del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici forme di diseguaglianze occupazionali, salariali e contrattuali, inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano affatto il risultato di un «giusto» processo di mercato che debba successivamente «cristallizzarsi» negli importi pensionistici. In aggiunta, come già richiamato, uno schema attuariale fondato sull'aspettativa di vita media non realizza l'effettiva eguaglianza del rapporto fra contributi versati e ricchezza pensionistica effettivamente goduta nel corso della vita, dato che si generano, inevitabilmente, ampi flussi redistributivi, di segno regressivo, connessi alla minore longevità delle persone con uno status socio-economico meno favorevole.

Appare dunque opportuno riflettere sull'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui indubbi pregi di natura sia micro che macroeconomica, sintetizzati nel paragrafo 2, non vanno affatto minimizzati), garantiscano tutele a chi, maggiormente esposto a episodi di instabilità contrattuale e retribuzioni particolarmente limitate, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di disagio economico, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro. Il sistema contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecnicità, può dunque rappresentare una buona cornice per definire le regole di fondo del sistema previdenziale. La sua applicazione non implica, tuttavia, che, in modo trasparente, non ci si possa distanziare dalle sue regole rigide per far fronte ad alcune situazioni che dovessero comportare rischi di prestazioni particolarmente insufficienti.

In questo quadro si inserisce la proposta di «pensione contributiva di garanzia», pensata da chi scrive ormai molti anni orsono (Raitano, 2011). La proposta nasceva proprio dalla constatazione che, diversamente dallo schema retributivo, nel contributivo pensioni di importo limitato



possono aversi anche se la vita lavorativa non è stata breve. Per questo motivo la risposta dovrebbe essere di carattere previdenziale, basata cioè su una ridefinizione della formula di calcolo della pensione, anziché di tipo assistenziale come sarebbe una misura *means tested* di mero sostegno contro la povertà. La garanzia andrebbe poi fornita all'interno del sistema pubblico, dal momento che appare del tutto implausibile che un lavoratore svantaggiato possa risparmiare per garantirsi un maggior consumo da anziano ricorrendo alla previdenza privata.

In maggior dettaglio, si dovrebbe inserire nello schema contributivo – che andrebbe senz'altro mantenuto come cornice, perché incentiva a contribuire e stabilizza il bilancio previdenziale – un importo garantito, non uguale per tutti, ma legato agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa o riconosciuta tale dai servizi per l'impiego, ad esempio anche per i periodi di formazione o di cura, così consentendo al governo di dare un premio previdenziale, anche se solo sulla componente garantita, ad una serie di situazioni individuali che si volessero tutelare maggiormente) e all'età di ritiro, in modo da rendere l'importo coerente con la logica del sistema stesso, che mira a premiare chi lavora o è disposto a farlo di più (e quindi col principio del «making contribution pay»).

La garanzia potrebbe, ad esempio, essere pari a 14.000 euro annui lordi in caso di ritiro a 66 anni e 40 di anzianità, da ridurre o aumentare proporzionalmente in caso di carriere più o meno lunghe, tenendo conto degli anni di contribuzione e dei coefficienti di trasformazione alle diverse età di ritiro, ad esempio a 11.000 euro a 63+35 o 15.250 euro a 69+39. Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva a cui si ha diritto in base ai propri contributi fosse inferiore alla prestazione garantita, essa verrebbe integrata nella misura della differenza fra queste due grandezze.

Il finanziamento dell'integrazione sarebbe posto a carico della fiscalità generale (ma si potrebbe pensare anche a forme di finanziamento specifico) e comporterebbe un aggravio per il bilancio pubblico unicamente negli anni di corresponsione della prestazione integrata (quindi, trattandosi di un'integrazione da applicarsi nel solo schema contributivo, all'incirca dal 2040 in poi, quando la «gobba» della spesa pensionistica italiana dovrebbe attenuarsi sensibilmente). La maggior spesa dipenderebbe dal livello di fissazione della soglia garantita e dall'evoluzione delle dinamiche di carriera individuale, che condizionano la probabilità per i lavoratori di ricevere prestazioni contributive inferiori ad essa. Tale maggior spesa sarebbe in parte compensata dai minori esborsi per prestazioni assistenziali, che verrebbero altrimenti erogate

RPS

Michele Raitano

RPS

LA NECESSITÀ DI UNA «PENSIONE CONTRIBUTIVA DI GARANZIA»

ai pensionati poveri e, inoltre, sarebbe significativamente attenuata laddove si procedesse contestualmente ad estendere ulteriormente gli ammortizzatori sociali (che, offrendo contribuzioni figurative, aumentano il montante contributivo) e a rendere più efficaci le politiche del lavoro e il controllo delle forme di lavoro sottopagate o falsamente autonome. Dal punto di vista della *target efficiency* (raggiungere l'obiettivo desiderato al minimo costo), l'introduzione di una simile misura appare auspicabile dato che – diversamente da una pensione di base, che fornisce una prestazione di uguale importo per tutti, indipendentemente dalla precedente storia individuale, o da una misura assistenziale *means tested* – consente di realizzare un *fine tuning* dell'intervento rispetto alle caratteristiche individuali: si andrebbe infatti a tutelare (*ex post*) esclusivamente chi abbia avuto una carriera lavorativa lunga, ma fragile. Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori (crescendo sia la pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale) e lo stesso impatto sul bilancio pubblico (si noti, invece, che un sistema privo di garanzia incentiverebbe l'evasione contributiva da parte di chi pensasse di non raggiungere una pensione di molto superiore all'assegno sociale). Ad ogni modo, al di là dei dettagli della misura che andrebbe introdotta per migliorare l'adeguatezza delle pensioni future, è importante che nel dibattito si sgombri il campo da un serio equivoco sulla natura normativa dello schema contributivo e che deriva dall'utilizzo del termine «equità attuariale» con riferimento alle technicalità di tale schema. Il contributivo è, come detto, da alcuni ritenuto «equo», perché prevede lo stesso tasso di rendimento per tutti gli appartenenti a una determinata coorte e in quanto è attuarialmente neutrale rispetto alle scelte individuali. Tuttavia l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo attuariale di controprestazione sta implicitamente accettando come «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro. In realtà i tratti del mercato del lavoro italiano – caratterizzato da molteplici diseguaglianze salariali e contrattuali, oltre che nelle stesse condizioni di salute – inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano il risultato di un «giusto» processo di mercato che vada quindi cristallizzato negli importi pensionistici. Una buona politica dovrebbe cercare di modificare i processi ingiusti e, in attesa di ciò, dovrebbe quantomeno evitare che gli esiti ingiusti di mercato condizionino anche i trasferimenti pensionistici pubblici.

### Riferimenti bibliografici

- Aaron H., 1966, *The Social Insurance Paradox*, «Canadian Journal of Economics», vol. 32, n. 3, pp. 371-374.
- Costa G., Leombruni R. e Richiardi M., 2010, *Aspettative di vita, lavori usuranti e equità del sistema previdenziale. Prime evidenze dal Work Histories Italian Panel*, «Epidemiologia e Prevenzione», vol. 34, n. 4.
- Jessoula M. e Raitano M., 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 2, n. 3.
- Lallo C. e Raitano M., 2018, *Life Expectancy Inequalities in the Elderly by Socioeconomic Status: Evidence from Italy*, «Population Health Metrics», vol. 16, n. 7, pp. 1-21.
- Leombruni R., d'Errico A., Stroschia M., Zengarini N. e Costa G., 2015, *Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 2, n. 3, pp. 461-479.
- Marmot M., 2015, *The Health Gap*, Bloomsbury Press, Londra.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2017, *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, «Social Cohesion Paper», n. 1.
- Raitano M., 2018, *Italy: Para-subordinate Workers and their Social Protection*, in Oecd (a cura di), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, Oecd Publishing, Parigi.
- Raitano M., 2019, *Storie lavorative e pensioni attese delle prime coorti di lavoratori interamente contributivi*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2019*, Sapienza University Press, Roma.
- Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.
- Samuelson P., 1958, *An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, «Journal of Political Economy», vol. 66, n. 6, pp. 467-467.



# La previdenza complementare: limiti e sfide in una prospettiva sistemica e comparata

**Matteo Jessoula**

RPS

*L'articolo si concentra sullo stato di realizzazione dell'architettura pensionistica a più pilastri in Italia, disegnata ormai oltre un quarto di secolo fa con le Riforme Amato (1992-1993) e Dini (1995), e perseguita da governi di diverso colore attraverso una serie di interventi incrementali. Aggiornando i dati statistici al 2019, e specialmente confrontando*

*il modello multi-pilastro «all'italiana» con quello di altri paesi che presentano differenti forme di articolazione previdenziale su più pilastri, si mettono 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.*

## 1. Premessa

Obiettivo di questo contributo è riflettere su evoluzione, sfide e limiti della previdenza integrativa a quasi tre decenni dal lancio della riconfigurazione in senso multi-pilastro del sistema pensionistico italiano con la Riforma Amato del 1992-1993. A tal fine si adatterà una duplice prospettiva, sistemica e comparata. Adottare una prospettiva sistemica significa mettere a fuoco le *interazioni* tra il sistema di previdenza *complementare* e la previdenza *pubblica*, analizzando in maniera sistematica gli effetti, soprattutto sul piano distributivo, della previdenza complementare, nonché dell'interazione tra quest'ultima e il sistema pensionistico pubblico. L'approccio comparato consente invece, in primo luogo, di cogliere le peculiarità non solo della previdenza complementare, ma del più ampio sistema multi-pilastro verso cui il modello italiano sta muovendo – sia pur con estrema lentezza come si dirà di seguito. In secondo luogo, il raffronto comparato con altri paesi europei ed economia avanzate permette di argomentare come tali peculiarità del «multi-pilastro all'italiana» non paiano efficaci rispetto ad una adeguata capacità di tutela della vecchiaia.

Nel paragrafo 2 si delineano perciò i diversi *modelli di previdenza complementare* in relazione ai differenti *tipi di sistemi multi-pilastro* in chiave com-

parata. Nel terzo paragrafo si illustrano, con riferimento al caso italiano, le caratteristiche della previdenza integrativa e del sistema pensionistico multi-pilastro, sullo sfondo di quanto discusso nel paragrafo 2.

La quarta sezione è dedicata ad analizzare sinteticamente l'evoluzione della previdenza complementare in Italia, mentre nel quinto paragrafo si individuano le principali sfide per il sistema pensionistico italiano, specie nel medio-lungo periodo, sulla scorta di quanto illustrato in precedenza e richiamando le considerazioni di Raitano in questo volume. La sezione 6 conclude delineando le possibili strategie di riforma e sviluppo del sistema pensionistico italiano con l'obiettivo di (ri-)costruire un'architettura di tutela della vecchiaia che sia non soltanto *sostenibile*, ma anche *adeguata ed equa*.

## 2. Previdenza complementare e sistemi multi-pilastro

Premessa all'analisi del diverso «incastro» tra previdenza pubblica e previdenza complementare nei diversi sistemi pensionistici multi-pilastro è la messa a fuoco delle caratteristiche strutturali della seconda. Benché gli esercizi classificatori sul tema siano molto differenziati tra loro, per *previdenza complementare* intendiamo quegli schemi previdenziali che vanno ad aggiungersi agli schemi pubblici di primo pilastro, differenziandosi da questi specialmente per il metodo di gestione delle risorse a *capitalizzazione* – mentre gli schemi pubblici operano tipicamente a ripartizione o sono finanziati direttamente dal bilancio dello stato. Inoltre, nella maggior parte dei casi l'adesione alla previdenza complementare è *volontaria*, nel senso che non è prescritta dal legislatore come invece accade nel primo pilastro. Si distinguono, tuttavia, due forme molto diverse di «volontarietà»: la prima lascia effettivamente al lavoratore la scelta se aderire o meno agli schemi di previdenza complementare; la seconda prevede, invece, l'inclusione automatica nel fondo pensione di riferimento per tutti quei lavoratori soggetti al contratto collettivo (sia questo nazionale o aziendale) che istituisce, appunto, la forma pensionistica complementare. Sono pochi, infine, quei casi in cui l'adesione alla previdenza complementare è resa obbligatoria da norme nazionali vincolanti, come ad esempio in Svizzera con l'eccezione dei lavoratori a basso reddito.

Fatta tale precisazione analitica, possiamo mettere a fuoco le principali differenze tra i sistemi pensionistici multi-pilastro e il diverso ruolo giocato in essi dalla previdenza complementare, portando l'attenzione sia

sul quadro normativo sia sul dato empirico, in specie relativo alla diffusione della previdenza a capitalizzazione.

Il primo tipo, forse il più noto e spesso citato (a torto) come «modello» di sistema pensionistico multi-pilastro, è quello diffuso nei paesi anglosassoni, specialmente negli Stati Uniti. Qui il sistema pensionistico pubblico prevede uno schema di assicurazione obbligatoria per i lavoratori, a finanziamento contributivo, che eroga prestazioni di tipo retributivo «calmierato» poiché sono previste una prestazione minima e una prestazione massima, quest'ultima a livelli relativamente modesti. Il sistema è stato perciò definito «Bismarckian light» (Weaver, 2005) in letteratura, perché segue la logica del modello bismarckiano seppur in forma meno generosa. La presenza di tale primo pilastro bismarckiano «light», che eroga prestazioni modeste – con un tasso di sostituzione previsto attorno al 40%<sup>1</sup> per i lavoratori a reddito medio, 31% per coloro che guadagnano 1,5 volte il reddito medio – rende la previdenza complementare particolarmente rilevante per quei lavoratori a reddito medio-alto per i quali la pensione pubblica risulta del tutto insufficiente. Tuttavia, l'adesione agli schemi complementari a capitalizzazione – tipicamente obbligatoria per via contrattuale – è perlopiù prevista da accordi a livello aziendale, con il risultato che la copertura è lungi da essere universale: 40% nel secondo pilastro, 19,3% nel terzo (Oecd, 2017). Ne consegue che un modello siffatto, caratterizzato dalla combinazione tra un pilastro pubblico redistributivo, ma scarsamente generoso, e pilastri complementari estremamente lacunosi sul fronte della copertura, non soltanto non assicura pensioni adeguate a un'ampia quota della popolazione, ma lascia anche un'ampia quota di popolazione anziana in condizione di povertà: 20,9% oltre i 66 anni, 17,6% nella fascia 66-75 anni<sup>2</sup>.

Tra i paesi che da più tempo si affidano a sistemi pensionistici multi-pilastro, un approccio radicalmente diverso è quello seguito da Olanda e Danimarca. In entrambi i casi la pensione pubblica ha la funzione di

<sup>1</sup> Il tasso di sostituzione esprime il rapporto (attuale o previsto) tra prima prestazione pensionistica e ultimo reddito da lavoro. I dati Oecd calcolano i tassi di sostituzione delle pensioni future assumendo che un lavoratore sia entrato sul mercato del lavoro nel 2016 e lavori ininterrottamente fino all'età pensionabile prevista nel paese: di conseguenza, i diversi valore del tasso di sostituzione nei paesi considerati dipendono, oltre che dalla generosità del sistema pensionistico, anche dalla durata della carriera e/o dall'età di pensionamento nei casi in cui quest'ultima entri nella formula di calcolo della pensione.

<sup>2</sup> Dati Oecd (2017). Soglia di povertà calcolata al 50% del reddito familiare mediano.

garantire un'efficace tutela contro la povertà: è pertanto universalistica – viene cioè erogata indipendentemente dalla partecipazione al mercato del lavoro, come diritto collegato alla residenza nel paese per un periodo prolungato (50 anni per una pensione piena in Olanda, ridotta proporzionalmente per periodi di residenza più brevi) – e a somma fissa, cioè uguale per tutti. Su questo robusto pavimento universalistico e redistributivo poggiano i pilastri complementari – due in Danimarca, tre in Olanda. Il più rilevante tra i pilastri complementari è *sempre* il secondo, che emerge dalla contrattazione collettiva: in entrambi i paesi ciò avviene tipicamente a livello di settore e l'elevata copertura dei contratti collettivi in Danimarca, ovvero un meccanismo peculiare che consente al ministero del lavoro (su richiesta dei sindacati) di estendere *erga omnes* l'obbligo assicurativo a tutti gli addetti di un determinato settore produttivo rendono possibili tassi di copertura elevati (tabella 1): 88% della popolazione 15-64 anni in Olanda, 63% della popolazione in età da lavoro in Danimarca (94% dei lavoratori impiegati full time) (Commissione europea, 2018). Per effetto di tale combinazione tra pilastro pubblico inclusivo e solidaristico-redistributivo ed estesa copertura della previdenza complementare, le garanzie offerte dal sistema pensionistico sono molto più efficaci rispetto al modello statunitense: nel 2014, la quota di popolazione over 66 a rischio di povertà era limitatissima – 3,2% e 3,7% rispettivamente in Danimarca e in Olanda – e i tassi di sostituzione lordi previsti sono molto elevati: 97% in Olanda, 86% in Danimarca – con il livello danese che sale al 123% per i redditi bassi (Oecd, 2017)<sup>3</sup>.

Un modello simile è rappresentato dal sistema multi-pilastro svizzero, benché molto meno robusto sul fronte della tutela pubblica<sup>4</sup>, che prevede uno schema universalistico e redistributivo di base per tutta la popolazione residente con una limitata variazione nell'importo delle prestazioni<sup>5</sup>, e più regolato dal legislatore nel comparto della previdenza complementare, che come detto sopra è obbligatoria per i lavoratori ad

<sup>3</sup> Per un'analisi dei punti di forza, ma anche delle criticità dei sistemi danese e olandese, si vedano i contributi di Anderson e Ploug in Hinrichs e Jessoula (2012).

<sup>4</sup> Ciò almeno fino alle riforme degli anni ottanta-novanta, che hanno reso il sistema più inclusivo specialmente in una prospettiva di (equità di) genere (Hausermann e Schwander, 2012).

<sup>5</sup> Gli importi della pensione di base pubblica variano tra circa il 20% e il 40% del reddito mediano. Per gli individui a basso reddito pensionistico è inoltre prevista una prestazione aggiuntiva, assistenziale e *means-tested*, volta a garantire una migliore protezione contro la povertà (Hausermann e Schwander, 2012).



eccezione di quelli a basso reddito. Nonostante il carattere universalistico della pensione di base e l'obbligo assicurativo agli schemi complementari a capitalizzazione, gli esiti sono più vicini al caso statunitense in termini di contrasto alla povertà – 19,4% la quota di popolazione sotto la soglia del 50% del reddito mediano – così come sul piano del mantenimento del reddito – 42% il tasso di sostituzione previsto – anche se con una più robusta tutela per i redditi più bassi per i quali il livello della pensione sale al 56% rispetto all'ultima retribuzione.

*Tabella 1 - Tassi di copertura delle forme previdenziali a capitalizzazione, in % della popolazione in età da lavoro*

	I pilastro Terzo livello (obbligatorio)	II pilastro	III pilastro
Austria	n.a.	15	23,8
Belgio	n.a.	59,6	38
Bulgaria	50,7	0,2	12,9
Croazia	n.d.	1,1	9,3
Cipro	n.a.	39,1	n.a.
Danimarca	84,0	63,4	18
Estonia	81,4	n.a.	12,3
Finlandia	89,8	6,6	19
Francia	n.a.	24,5	5,6
Germania	n.a.	57,0	33,8
Grecia	n.a.	1,3	n.d.
Irlanda	n.a.	35,0	12
Italia	n.a.	9,2	11,5
Lettonia	~100	1,0	17,1
Lituania	43,0	n.a.	2,8
Lussemburgo	n.a.	5,1	n.d.
Malta	n.a.	n.d.	n.d.
Olanda	n.a.	88,0	28,3
Polonia	n.a.	1,6	66,6
Portogallo	n.a.	3,7	4,5
Regno Unito	n.a.	43,0 (totale)	
Repubblica Ceca	n.a.	n.a.	52,6
Slovacchia	36,1	n.a.	19,0
Slovenia	n.a.	36,5	1,4
Spagna	n.a.	3,3	15,7
Svezia	~100	~90	24,0
Ungheria	n.a.	n.d.	18,4

*Nota:* n.a. = non applicabile; n.d. = non disponibile.

*Fonte:* elaborazione dell'Autore su dati Commissione Europea e Oecd (2017).

RPS

Matteo Jessoula

Accanto a questi primi tre tipi, invero molto diversi tra loro, di sistemi multi-pilastro «maturi» vi sono le esperienze di quei paesi, specialmente europei, che hanno avviato la riconfigurazione del sistema pensionistico su più pilastri a partire dagli anni novanta/duemila (Germania, Austria, Francia, ecc.). Tali paesi sono perciò ancora nella fase di transizione dai tradizionali sistemi mono-pilastro di impronta bismarckiana a sistemi, appunto, multi-pilastro e, pur con differenze rilevanti, sono tutti caratterizzati da ampie lacune nella copertura dei pilastri a capitalizzazione.

Da ultimo, vi sono alcuni paesi europei che, a partire da sistemi pensionistici imperniati sul primo pilastro pubblico, nel corso degli anni Novanta hanno optato per sfruttare i possibili vantaggi della capitalizzazione – o, più prudentemente, i possibili vantaggi di coniugare sistemi a ripartizione e sistemi a capitalizzazione – senza incorrere in buchi di copertura. Lo hanno fatto rendendo obbligatoria l'adesione a schemi generalmente considerati di primo pilastro (terzo livello, nella tabella 1), benché a capitalizzazione: è il caso della Svezia, che con la riforma del 1998 ha implementato la cosiddetta *Premium Reserve* – finanziata con un contributo addizionale del 2,5% prelevato dallo stato ed allocato a fondi pensione a capitalizzazione (scelti dai lavoratori) – e di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale – Bulgaria, Croazia, Estonia, Lettonia, Slovacchia, Polonia (fino al 2014, poi convertito in schema volontario) e Ungheria (fino al 2011, poi rinazionalizzato).

### *3. Il caso italiano: il sistema multi-pilastro nel piano di riforma degli anni novanta*

Rispetto al quadro comparato qui presentato, negli anni novanta l'Italia ha imboccato un sentiero simile ai paesi del quarto gruppo – Germania, Austria, Francia, ecc. – e tuttavia l'ha intrapreso in un modo peculiare, che può essere catturato da tre diversi punti di osservazione relativi a: i) il contesto in cui è stato lanciato il piano di multi-pillarizzazione del sistema pensionistico; ii) le principali caratteristiche della previdenza complementare; iii) l'interazione con il pilastro pubblico.

Riflettere su questi tre punti è decisivo perché nei paesi di questo gruppo, a seconda della generosità e capacità redistributiva degli schemi pensionistici pubblici – colpiti a più riprese dalle riforme negli ultimi trent'anni – e dall'estensione dei pilastri complementari a capitalizzazione, le prospettive per le future generazioni di pensionati possono

essere più vicine ai casi svizzero e statunitense – questo pare essere ad esempio il caso della Germania, dove il tasso di sostituzione è previsto scendere al 38,2% e la copertura della previdenza complementare, benché elevata, non è comunque universale (tabella 1) – piuttosto che a quelli olandese e danese.

Circa (i) il contesto in cui è avvenuto il lancio della transizione al multi-pilastro, va ricordato che la previdenza integrativa è stata introdotta – come strumento compensativo rispetto alla minore generosità del sistema pensionistico pubblico per effetto delle Riforme Amato prima (1992-1993) e Dini poi (1995) – in un quadro caratterizzato dalla sostanziale indisponibilità di risorse per finanziare i nuovi schemi a capitalizzazione (Jessoula, 2009). Sistema a ripartizione esteso e maturo, elevato prelievo contributivo e crescente gap tra contributi e prestazioni nel primo pilastro, oltre alle difficili condizioni di finanza pubblica costituivano infatti fattori avversi al lancio della previdenza a capitalizzazione, rendendo particolarmente acuto – e difficilmente «aggirabile» – il problema del «doppio pagamento» (Jessoula, 2011a)<sup>6</sup>. Come noto, in queste condizioni l'«uovo di Colombo» per la previdenza integrativa italiana fu individuato nella possibilità di destinare il Trattamento di fine rapporto ai fondi a capitalizzazione – in combinazione con un regime fiscale moderatamente agevolante circa la deducibilità dei contributi.

La scelta del Tfr come primaria fonte di finanziamento dei nuovi fondi pensione non venne però senza conseguenze circa (ii) le caratteristiche fondamentali della previdenza complementare. Tra queste vanno ricordate in particolare: a) l'adesione sempre *volontaria* da parte dei lavoratori, con la possibilità di derogare al contratto collettivo mantenendo invece il Tfr – elemento rimasto anche con l'implementazione del meccanismo di «silenzio-assenso» nel 2007; b) la sovra-ordinazione gerarchica dei fondi di secondo pilastro rispetto a quelli di terzo (Messori, 2006) – che è andata poi perdendosi con l'evoluzione normativa, per effetto delle potenti pressioni da parte delle istituzioni rappresentanti il comparto finanziario (Abi, Ania, ecc.; si veda Jessoula, 2009, 2011b); c) il meccanismo rigido che prevede il trasferimento *integrale* del Tfr per i lavoratori che aderiscono ai fondi complementari.

<sup>6</sup> Il problema del doppio pagamento si riferisce ai costi di transizione connessi all'avvio di schemi a capitalizzazione accanto a schemi a ripartizione: tali costi di transizione devono essere infatti sostenuti dalla generazione attiva sul mercato del lavoro, che deve cioè «pagare due volte» i contributi sociali, rispettivamente ai fondi a ripartizione e a quelli a capitalizzazione (Orzsag e Stiglitz, 1999).

Tale ultimo meccanismo, e passiamo così al nostro terzo punto, era stato ideato nel piano di riforma degli anni novanta con l'obiettivo di garantire un reddito pensionistico adeguato alle generazioni di pensionandi a partire da circa il 2030 in avanti, tramite la combinazione di una pensione pubblica (di importo ridotto rispetto al passato) e, appunto, una pensione integrativa finanziata con la destinazione del 100% del Tfr. Come detto, tale traiettoria di sviluppo in direzione multi-pilastro è condivisa con altri paesi europei di derivazione bismarckiana mono-pilastro: ciò che contraddistingue il caso italiano è però, da un lato, la peculiare combinazione di pilastri pensionistici che seguono lo stesso principio – contributivo – e la stessa logica – di «neutralità attuariale» (si veda Raitano in questo volume) –; dall'altro, l'anomala messa in competizione degli schemi di secondo pilastro (fondi negoziali e fondi aperti ad adesione collettiva) e quelli di terzo pilastro (fondi aperti e Polizze individuali pensionistiche). Mentre tale seconda caratteristica incide, oltre che sulla governance del settore, anche sui costi in cui incorrono gli iscritti – decisamente più elevati nel caso dei fondi aperti e, soprattutto, Pip<sup>7</sup> – la combinazione tra previdenza pubblica con calcolo contributivo e previdenza complementare *volontaria* «a contribuzione definita» sancisce un sistema a modestissima redistribuzione verticale<sup>8</sup> – affidata al modesto Assegno sociale, oggi solo parzialmente rafforzato dalla Pensione di cittadinanza per effetto degli stringenti requisiti di accesso a quest'ultima – con possibili ampi buchi di copertura nel comparto della previdenza integrativa. Infatti, nonostante la fondamentale funzione di integrazione delle pensioni pubbliche assegnata alla previdenza complementare (si veda sotto), si optò per l'adesione soltanto *volontaria* agli schemi di secondo/terzo pilastro.

Su tale sfondo, nei prossimi due paragrafi osserveremo, prima, l'evoluzione della previdenza complementare in Italia per poi sviluppare alcune considerazioni circa l'efficacia (e l'efficienza) del sistema multi-pilastro «all'italiana» a oltre un quarto di secolo dall'avvio della transizione.

<sup>7</sup> Si vedano i reiterati richiami nelle «Relazioni annuali» della Covip alla necessità di contenere i costi per le forme di terzo pilastro.

<sup>8</sup> Ciò almeno in forma esplicita, perché considerando la logica di funzionamento del sistema contributivo sullo sfondo dei differenziali nelle aspettative di vita tra individui con diverso status socio-economico si possono cogliere i profili regressivi di tale modello pensionistico (Jessoula e Raitano, 2015).

#### 4. *Previdenza complementare, a che punto siamo?*

Valutare a che punto è arrivata l'evoluzione della previdenza complementare è cruciale data la centralità della stessa nel disegno delle riforme pensionistiche degli anni novanta: il piano prevedeva, infatti, che il tasso di sostituzione della previdenza pubblica – per un lavoratore che andasse in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi – diminuisse considerevolmente, attorno ai 15 punti percentuali tra il 2000 e il 2040, e tuttavia tale decremento sarebbe stato compensato dallo sviluppo della previdenza complementare – posto il versamento di tutto il Tfr ai fondi integrativi e, nei calcoli del Ministero del welfare (2002), un contributo aggiuntivo di 2 punti percentuali della retribuzione da parte di lavoratore e datore di lavoro.

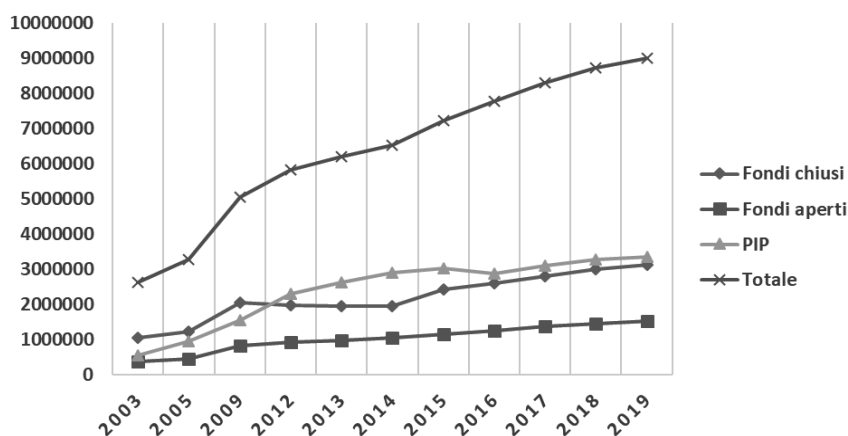
Ebbene, a 26 anni dalla Riforma Amato, non si può non riconoscere che il progetto di coprire, tramite schemi di previdenza complementare, e specialmente con i fondi negoziali, l'intera popolazione occupata – o almeno tutti i lavoratori dipendenti – è sostanzialmente fallito. Le adesioni, benché cresciute, specie nell'ultimo quindicennio, fino a 8,19 milioni (dato di settembre 2019; 9 milioni, come riportato in figura 1, se si contano le adesioni multiple<sup>9</sup>) – di cui però solo 5.9 milioni effettivamente versanti nel 2018 (cfr. Covip, 2018, 2019) – appaiono ancora modeste rispetto al bacino potenziale (30,2%, che scende al 22,7% se si considerano i soli versanti effettivi nel 2018), con un livello di copertura complessivo attorno al 35% dei lavoratori occupati. Il tasso di partecipazione (iscritti su forze di lavoro) aumenta inoltre con l'età: 32,4% nella classe 45-54 anni e 39,9% tra 55 e 64 anni, mentre si ferma al 20,4% tra i giovani sotto i 35 anni e al 27,9% nella fascia 35-44 anni. Ciò appare paradossale rispetto al fatto che sono le giovani generazioni soggette al metodo contributivo a rischiare una tutela pubblica inadeguata; meno paradossale è, tuttavia, se si considerano i contratti e i livelli retributivi di coloro che sono entrati nel mercato del lavoro dopo la metà degli anni novanta (su entrambi i punti si veda Raitano in questo volume).

Inoltre, il livello di copertura (iscritti su occupati) è più alto tra i lavoratori dipendenti privati (oltre 43%) rispetto agli autonomi (circa 20%) e al comparto pubblico, in cui si registrano soltanto 180.000 adesioni su 3,2 milioni di occupati. Infine, le adesioni sono più diffuse nelle

<sup>9</sup> Come riportato in Covip (2019), la differenza tra il numero di adesioni e il numero degli iscritti è in gran parte riconducibile a «posizioni di iscritti che, pur aderendo a più forme pensionistiche, versano soltanto su una di esse».

grandi imprese – con tassi di adesione superiori all'80% – rispetto alle piccole aziende – tassi inferiori al 10% – e lo stesso ampio divario si registra tra i tassi di adesione in comparti industriali «forti» (energia oltre il 90%, chimico 83%) e i settori commercio-turismo-servizi (con tassi inferiori al 10%, in primis il fondo Fonte con 219.000 iscritti su un bacino di 2,5 milioni). L'elevata variazione tra i tassi di adesione dei diversi fondi negoziali ribadisce la difficile relazione tra struttura economico-produttiva italiana (Pavolini e al., 2013; Jessoula, 2017) – caratterizzata dalla prevalenza di piccole e micro-imprese – e la previdenza complementare volontaria, con il tasso di adesione che cresce linearmente con l'aumento delle dimensioni d'impresa e le difficoltà, per i fondi chiusi, di espandere significativamente la copertura al di là delle aziende medio-grandi. Infine, la previdenza complementare è sostanzialmente appannaggio, tra i lavoratori dipendenti, di coloro che sono assunti con contratto a tempo indeterminato.

Figura 1 - Adesioni alle forme di previdenza complementare\*, 2003-2019



Nota: \* Il totale include anche circa 600.000 adesioni a fondi preesistenti la Riforma Amato.

Fonte: Covip, vari anni.

Rispetto invece alle forme pensionistiche, l'andamento degli iscritti evidenzia chiaramente la sfida portata dalle Polizze individuali pensionistiche (Pip) che, in corrispondenza delle difficoltà dei fondi chiusi durante la Grande recessione, hanno superato proprio i fondi negoziali in termini di adesioni, diventando così la prima componente del sistema

di previdenza complementare (figura 1). A partire dal 2014 si registra, tuttavia, un recupero delle forme negoziali, in buona parte dovuto alla reazione delle parti istitutive – sindacati e associazioni datoriali – che, a partire dal comparto edile con il fondo Prevedi, hanno inaugurato una nuova stagione di rilancio della previdenza complementare con la previsione – in alcuni settori – di iscrizione automatica dei lavoratori soggetti al contratto collettivo tramite il solo contributo datoriale. Attualmente sono dieci i fondi negoziali che prevedono l'iscrizione automatica tramite il contributo del datore di lavoro – Prevedi, Previambiente, Eurofer, Priamo, Perseo-Sirio, Solidarietà veneto, Previdenza cooperativa, Fondapi, Byblos e Astri – contributo che ha generato un robusto incremento delle adesioni fino a raggiungere il 1,45 milioni iscritti tramite il contributo datoriale. Va tuttavia ricordato che tale contributo è molto modesto, pari a 86 euro annui in media.

##### *5. Le sfide: adeguatezza ed equità nel sistema multi-pilastro «all'italiana»*

Quali considerazioni possiamo trarre circa il ruolo della previdenza complementare in Italia, e più in generale sul funzionamento del sistema multi-pilastro in Italia, sulla scorta di quanto mostrato nel paragrafo precedente e del contributo di Raitano in questo volume? Che implicazioni ha tale modello rispetto alla capacità di assicurare una tutela della vecchiaia che non sia soltanto «adeguata» per i lavoratori con carriera piena, prolungata e retribuzione attorno alla mediana, ma anche «equa» nei confronti di individui che presentano profili di carriera meno favorevoli? Come appare in questa prospettiva il sistema pensionistico italiano, se osservato in chiave comparata europea?

Approssimandosi al trentennale del lancio della previdenza complementare (2023), si può ragionevolmente affermare che – in assenza di interventi sostanziali da parte del legislatore e/o delle parti sociali – la previdenza integrativa non sarà in grado di svolgere la funzione di integrazione, appunto, delle pensioni pubbliche per la quale era stata introdotta in primis con riferimento a quei lavoratori entrati nel mercato del lavoro negli anni novanta.

Per diverse ragioni, infatti, le coorti che hanno iniziato a lavorare successivamente alle Riforme Amato (1992-1993) e Dini (1995), e che inizieranno ad andare in pensione tra poco più di un decennio, difficilmente potranno contare su una robusta pensione complementare che

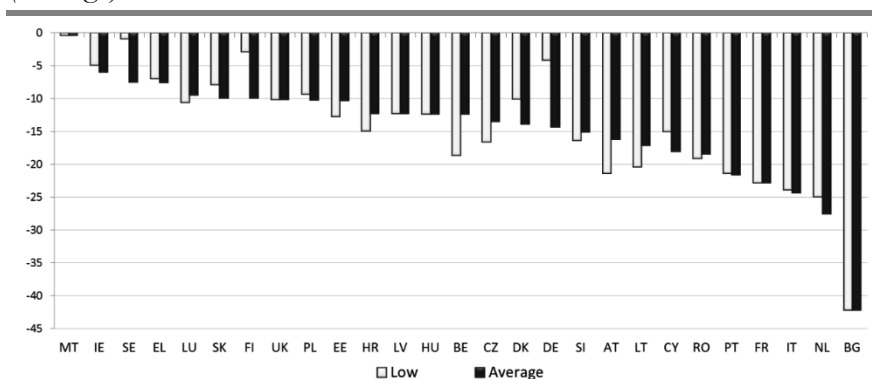
sia efficace nel mantenimento del reddito nella fase di quiescenza. In primo luogo, perché per una decina d'anni le iscrizioni sono rimaste assolutamente residuali, attestandosi di poco sopra il milione ancora nel 2002. In secondo luogo perché, come mostrato sopra, la copertura dei pilastri a capitalizzazione mostra ancora vastissime lacune: di fatto 15 milioni su 23 milioni di occupati rimangono fuori dal sistema di previdenza complementare. Terzo, una situazione paradossale emerge se si considera che, da un lato, le adesioni ai fondi complementari tendono a concentrarsi non solo nei settori produttivi più forti, ma anche tra i lavoratori meno svantaggiati – lavoratori dipendenti assunti con contratto tempo indeterminato; dall'altro, che l'innalzamento dell'età pensionabile per effetto delle Riforme Sacconi e Monti-Fornero si riverbera sul livello delle pensioni pubbliche producendo tassi di sostituzione elevati in caso di quiescenza all'età legale di pensionamento – attorno al 70% lordo, corrispondente a circa l'80% netto, con pensionamento a 69 anni nel 2040. Ciò comporta che per i lavoratori «forti» – perlopiù impiegati nelle grandi imprese (specie al Centro-Nord), nei settori economici centrali, per i quali sono ancora ipotizzabili carriere lavorative lunghe, poco frammentate e con salari adeguati – e per i quali vi è un'elevata probabilità di essere iscritti alla previdenza complementare, la combinazione di pensione pubblica e pensione integrativa genererebbe tassi di sostituzione da «Età dell'oro»: 90-100% secondo le stime della Ragioneria generale dello Stato (cfr. Mef, 2016) – peraltro con un contributo previdenziale complessivo pari al 43% della retribuzione. Al contrario, per quella quota rilevante – come mostrato da Raitano in questo volume – di individui che presentano, per lunga parte della vita lavorativa, carriere frammentate e/o poco remunerate vi è un rischio elevato di ricevere una pensione pubblica d'importo insufficiente, che necessiterebbe sì di un'integrazione da fonte complementare: tuttavia, i lavoratori con carriere intermittenti e/o svantaggiate tendono a non aderire alla previdenza integrativa (Jessoula e Raitano, 2015). Essi potranno perciò contare sulla sola pensione pubblica, verosimilmente inadeguata, e nei casi più fortunati su modeste prestazioni complementari ove riuscissero ad agganciare – dopo una fase più o meno lunga di condizioni svantaggiate – posizioni lavorative più stabili e remunerative. Alla perdita di efficienza dovuta all'elevata aliquota contributiva per i lavoratori del primo gruppo si accompagnano, dunque, una bassa efficacia nel livello tutela ed effetti complessivi insoddisfacenti sul piano dell'equità (Jessoula, 2016), con un effettivo rischio di «polarizzazione» della tutela previdenziale dal 2030 circa in avanti.



Tale combinazione, invero poco virtuosa, tra previdenza pubblica e complementare è l'esito del peculiare modello multi-pilastro italiano fondato i) sulla replicazione dello stesso principio di tipo contributivo/«a contribuzione definita» nei tre pilastri pensionistici e ii) sulla volontarietà dell'adesione alle forme complementari. Se osservato in prospettiva comparata, tale modello rappresenta un caso raro – se non di fatto un *unicum* – nel panorama continentale, per via della limitatissima redistribuzione e le ampie lacune di copertura nei pilastri a capitalizzazione. Vi si approssimano il modello polacco, che però prevede un primo pilastro ancor meno generoso e l'adesione obbligatoria (fino al 2014) alla previdenza a capitalizzazione, e il modello tedesco, con un metodo retributivo fortemente attuariale nel pilastro pubblico e una copertura molto più elevata del secondo (57%) e del terzo pilastro pensionistico (33%). Due modelli che presentano, infatti, criticità simili a quelle italiane rispetto ad adeguatezza ed equità (Hinrichs e Jessoula, 2012).

Al contrario, il caso svedese, spesso impropriamente accostato a quello italiano in quanto anch'esso imperniato sul metodo contributivo nel primo pilastro, mostra un profilo radicalmente differente, così come diversi ne sono gli esiti. Infatti, la Svezia presenta un sistema pensionistico molto più articolato ed efficace, con una maggiore capacità solidaristico-redistributiva nel primo pilastro – nel quale il metodo contributivo si accompagna a un robusto «pavimento universalistico» – cui si aggiungono l'adesione obbligatoria alla *Premium Reserve* (terzo livello del primo pilastro a capitalizzazione), nonché un secondo pilastro ad adesione automatica per via contrattuale che consente una copertura pari al 70% (tabella 1), oltre a una copertura del 24% nel terzo pilastro. Un «pacchetto previdenziale» completamente diverso da quello italiano, quindi, che consente ai lavoratori svedesi una robusta tutela del reddito, specialmente a quelli meno fortunati come si evince dalla figura 2, che riporta la diminuzione del tasso di sostituzione in caso di carriera «breve» pari a 30 anni. Si nota, infatti, che la caduta del livello della pensione è molto limitato per i lavoratori svedesi a medio reddito e sostanzialmente irrilevante per quelli a basso reddito; al contrario, il caso italiano appare tra i più penalizzanti in Europa, sia per i lavoratori a reddito medio che a basso reddito, con una «penalizzazione» che sfiora i 25 punti percentuali. In altre parole, il tasso di sostituzione del 70% garantito dalle pensioni pubbliche in Italia si ridurrebbe a circa il 45% per un lavoratore con 30 anni di carriera – un caso non infrequente considerando i dati presentati da Raitano in questo volume.

Figura 2 - Riduzione del tasso di sostituzione (punti percentuali) delle pensioni pubbliche in caso di carriera «breve» – 30 anni rispetto a carriera continuativa da 25 anni all'età pensionabile – nel 2056. Lavoratori a reddito basso (low) e medio (average)



Fonte: Commissione europea (2015, p. 222).

## 6. Quali politiche per un buon ridisegno dell'architettura pensionistica?

Quali indicazioni di policy si possono immaginare alla luce delle considerazioni appena esposte circa il profilo distributivo del sistema pensionistico multi-pilastro e il tipo di «incastrò» tra previdenza pubblica e complementare in Italia?

Senza voler entrare nel dettaglio di possibili proposte di riforma, pare comunque opportuno tracciare alcune coordinate, o se si vuole il perimetro, entro cui le stesse dovrebbero auspicabilmente collocarsi. Se infatti consideriamo in buona parte come fissati 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 (in primis politiche di cura per bambini e anziani e misure di conciliazione vita-lavoro) – gli interventi dovranno mirare a delineare soluzioni che affrontino il *trilemma* delle pensioni: l'efficace combinazione *adeguatezza* ed *equità* – tanto con riferimento al livello delle prestazioni quanto ai requisiti per il pensionamento – mantenendo la *sostenibilità* economico-finanziaria faticosamente raggiunta.

Entro tale cornice, la priorità dell'intervento non concerne la previdenza complementare, bensì quella pubblica. Su questo versante, preso atto dei profili regressivi della combinazione tra metodo contributivo ed elevati requisiti di pensionamento, è necessario muovere verso la

costruzione di un primo pilastro più robustamente solidaristico e redistributivo, che garantisca una tutela adeguata anche agli individui meno fortunati sul mercato del lavoro. Varie possono essere le misure in questo senso, che spaziano dalla transizione a una robusta pensione di base a copertura universalistica – pur lontana dalla tradizione italiana e di non facile realizzazione – alla reintroduzione di strumenti di integrazione al minimo – anche nella forma di pensione di garanzia proposta da Raitano (2017) – alla definizione di tassi di sostituzione inversamente proporzionali ai livelli di reddito.

In coerenza con quanto argomentato in questo contributo rispetto alla necessità di costruire incastri efficaci, o virtuosi, tra i diversi pilastri pensionistici, pare inoltre opportuno che il ragionamento su come intervenire nel comparto della previdenza complementare si sviluppi dopo, o perlomeno in parallelo, alla definizione delle misure riguardanti la previdenza pubblica. In linea generale, comunque, si ribadisce l'importanza di allineare obiettivi e caratteristiche della previdenza complementare nel più ampio sistema multi-pilastro: in questo senso, ove le parti sociali e gli attori politici ritenessero la previdenza integrativa necessaria a garantire un adeguato livello di reddito nella fase di quiescenza, dovrebbero necessariamente prevedere meccanismi di iscrizione automatica per via contrattuale al fine colmare le ampie lacune di copertura. Ciò dovrebbe andare al di là del mero contributo datoriale – in effetti oggi soltanto simbolico nel caso dei fondi summenzionati – anche se potrebbe non coinvolgere l'intero Tfr, proseguendo così nel solco opportunamente tracciato con la legge sulla concorrenza n. 124/2017 che – modificando il d.lgs. 252/05 – ha sancito la possibilità per le fonti istitutive dei fondi negoziali di prevedere la quota minima da destinare al fondo negoziale in caso di adesione, rimuovendo in questo modo un elemento di rigidità – oltre che di inefficienza, come mostrato nella sezione 4 – del sistema.

### *Riferimenti bibliografici*

- Anderson K., 2012, *The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor market flexibility and pension reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave McMillan, Basingstoke.
- Commissione europea, 2015, *Pension adequacy report*, Bruxelles.
- Commissione europea, 2018, *Pension adequacy report*, Bruxelles.
- Covip (vari anni), *Relazioni annuali*, [www.covip.it](http://www.covip.it).

- Hausermann S. e Schwander H., 2012, *Switzerland: Building a Multi-Pillar Pension System for a Flexible Labour Market*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor Market flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Hinrichs K. e Jessoula M., 2012, *Labor Market flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Jessoula M., 2011a, *Italy: from Bismarckian Pensions to Multi-pillarization under Adverse Conditions*, in Ebbinghaus B. (a cura di), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Jessoula M., 2011b, *Istituzioni, gruppi, interessi. La «nuova politica pensionistica» in Italia*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», Numero speciale, n. 2, pp. 211-241.
- 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., 2017, *Welfare occupazionale: le sfide oltre le promesse*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 365-381.
- 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, pp. 365-381.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2016*, Roma.
- Messori M. (a cura di), 2006, *La previdenza complementare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ministero del Welfare, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, Roma.
- Oecd, 2017, *Pensions at a Glance 2017*, Oecd, Parigi.
- Pavolini E., Ascoli U. e Mirabile M.L., 2013, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Orszag P.R. e Stiglitz J.E., 1999, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, paper presentato alla Conferenza della Banca mondiale, *New Ideas about Old Age Security*, 14-15 settembre.
- Ploug N., 2012, *The Danish Flexicurity Model and Old Age Protection*, in Hinrichs K. e Jessoula M. (a cura di), *Labor Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Raitano M., 2017, *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, Social cohesion paper, n. 1, Reggio Emilia, Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.socialcohesiondays.com/osservatorio/poveri-da-giovani-poveri-da-anziani-prospettive-previdenziali-e-vantaggi-della-pensione-di-garanzia/>.

Weaver K., 2005, *Public Pension Reform in the United States*, in Bonoli G. e Shinkawa T. (a cura di), *Ageing and Pension Reform around the World*, Cheltenham, Edward Elgar.

RPS

Matteo Jessoula



## La Pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?

**Massimo Baldini, Carlo Mazzaferro e Stefano Toso**

RPS

*Quando si rivolge a famiglie composte solo da persone con almeno 67 anni, il Reddito di cittadinanza prende il nome di Pensione di cittadinanza.*

*La nuova misura rivolta agli anziani si distingue dal Reddito di cittadinanza non solo per il nome ma anche per una diversa struttura del trasferimento monetario.*

*L'entrata in vigore di questo sussidio fornisce l'occasione per fare il punto sul complesso insieme di interventi che nel sistema assistenziale italiano sono dedicati a fronteggiare*

*il rischio di povertà degli anziani.*

*La prima parte dell'articolo fornisce una panoramica di questi schemi, mentre la seconda parte è dedicata alla Pensione di cittadinanza.*

*Ci chiediamo in particolare quale possa essere il ruolo di questo nuovo trasferimento nel contesto più generale del contrasto della povertà degli anziani. Consideriamo in particolare due aspetti:*

*la diffusione territoriale fin qui osservata della Pensione di cittadinanza e gli effetti delle sue regole di selezione dei beneficiari.*

### *1. Introduzione*

La Pensione di cittadinanza, introdotta nella normativa italiana con il decreto n. 4/2019 convertito, con modificazioni, nella legge n. 26/2019 estende i benefici del Reddito di cittadinanza alla componente anziana della popolazione. A differenza di quanto accade per la popolazione attiva, gli anziani sono già beneficiari in Italia di un'ampia serie di trasferimenti monetari che hanno una natura di tipo assistenziale ed un obiettivo generale di riduzione del rischio di povertà. Le evidenze empiriche mostrano in maniera non equivoca che gli individui con più di 65 anni e le loro famiglie non rientrano 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 tempo stesso però la rete di protezione contro il rischio di povertà tra gli anziani non è frutto di un disegno coerente. Al contrario, essa è la conseguenza di una lunga serie interventi di riordino solo apparente

dell'esistente, di natura spesso incrementale e incapaci di dare sufficienti caratteri di universalismo e organicità al sistema nel suo complesso.

In questo contesto la Pensione di cittadinanza rischia di essere l'ennesimo tassello di un sistema ormai caotico e difficilmente razionalizzabile, nel quale la componente assistenziale della spesa pensionistica risulta sempre più difficile da valutare e da misurare. Ci chiediamo quindi in questo lavoro quale possa essere il contributo della pensione di cittadinanza, sia all'efficacia del pacchetto di trasferimenti monetari agli anziani, sia alla razionalità del medesimo.

L'articolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo presentiamo l'insieme di interventi di carattere assistenziale nell'ambito del sistema pensionistico italiano. Di seguito forniamo una stima della quota della spesa assistenziale rispetto al Pil e delle sue tendenze nel corso dell'ultimo ventennio. Un'analisi basata su dati campionari poi ci permette di valutare la capacità dell'attuale sistema di trasferimenti a favore degli anziani di combattere il rischio di povertà. Nel paragrafo successivo presentiamo le caratteristiche della Pensione di cittadinanza, le sue peculiarità e le modalità con cui, eventualmente, si integra nel sistema italiano di welfare. Un paragrafo finale valuta poi l'efficacia di questo strumento in termini distributivi e di impiego di risorse. Alcune brevi note concludono il contributo.

## *2. Il sistema di interventi monetari per gli anziani a protezione del rischio di povertà*

La batteria di strumenti utilizzati dal sistema pensionistico italiano per finalità di contrasto alla povertà e/o a garanzia del raggiungimento di un importo minimo per la pensione risulta ampia ed eterogenea, nei mezzi e anche nei fini. L'insieme dei trasferimenti è il frutto di una stratificazione di interventi normativi che si sono susseguiti nel corso dei passati decenni senza un disegno chiaro ed organico. La tabella 1 tenta di fornirne un quadro, che a causa dell'estrema eterogeneità della normativa e della labilità nel confine tra trattamenti previdenziali ed assistenziali, risulta necessariamente sintetico ed in qualche modo arbitrario. L'insieme delle prestazioni presentate vuole essere ampio e di fatto comprende anche prestazioni sulle quali non vi è univocità quanto alla loro funzione di contrasto alla povertà. In termini generali l'elemento comune alle prestazioni elencate è l'assenza di una relazione tra la loro erogazione e il versamento in passato di contributi a favore del sistema pensionistico ed il fatto che, ad eccezione dell'assegno di accompagnamento, sia presente una qualche forma di prova dei mezzi.



Tabella 1 - Interventi pensionistici per prestazioni di importo basso, per anziani privi di reddito e per invalidità civile e accompagnamento (2018)

Tipo	Importo mensile massimo (mensile)	Limite reddito individuale (annuale)	Limite reddito coppia (annuale)	Altri aspetti
Integrazione al minimo	513,01	13.338,26	26.676,52	Su prestazioni previdenziali Ivs. No per sistema contributivo. No cumulo su pensioni in capo ad un medesimo individuo. Integrazione totale o parziale a seconda del livello del reddito. Nulla sopra 13.338 euro.
Importo aggiuntivo luglio (14 <sup>a</sup> mensilità)	da 336 a 655	10.003,7	-	Pensioni previdenziali con età almeno pari a 64 anni. L'importo varia in funzione dell'anzianità contributiva al pensionamento e della gestione di appartenenza. È prevista una integrazione parziale per redditi fino alla somma di 10.003,7 e l'importo medesimo.
Importo aggiuntivo dicembre	154,94	9.700,7	19.500,39	Per prestazioni previdenziali che non superano l'importo del trattamento minimo.
Assegno sociale	457,99	5.953,87	11.907,74	Erogato a partire da 67 anni (età pensionamento di vecchiaia).
Pensione sociale	373,33	4.853,29	11.868,72	Erogata a partire da 65 anni (sostituita da assegno sociale dopo il 1996).
Maggiorazione sociale	136,44 da 70 anni 82,64 da 65 a 69 anni 25,83 da 60 a 64 anni	8.442,85	14.396,72	Prestazioni previdenziali integrate al minimo. Decresce tra 70 e 65 anni in regione di anzianità contributiva al pensionamento.
Maggiorazione su AS	191,46	8.442,85	14.396,72	Erogato a partire da 70 anni.
Invalità civile	285,66	4.906,72	-	È la forma principale, alla quale si affiancano numerose altre prestazioni (inabilità civile, indennità di frequenza per i minori, pensione ai ciechi, ai sordomuti, ai ventosimisti, ecc.) di importi leggermente differenti.
Assegno accompagnamento	517,14	-	-	Assegnata da Commissione medica a invalidi totali dopo esame condizioni di salute.

Gli interventi assistenziali descritti nella tabella 1 possono essere distinti tra quelli che integrano una preesistente prestazione di tipo previdenziale e quelli erogati indipendentemente da questo tipo di prestazione. Rientrano nel primo gruppo l'integrazione al minimo e gli importi aggiuntivi. Essi vengono pagati ai percettori di prestazioni di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (Ivs), il cui importo non raggiunga un livello minimo deciso dal legislatore. Fanno invece parte del secondo gruppo l'assegno e la pensione sociale. Per tutte le prestazioni è previsto poi un intervento aggiuntivo, definito maggiorazione sociale. Si tratta di un trasferimento monetario esente da imposizione sul reddito, di natura tipicamente assistenziale. Vi sono poi le pensioni di invalidità civile per la percezione delle quali non è necessario il versamento di contributi e l'assegno di accompagnamento, una prestazione monetaria che va a favore dei soggetti non autosufficienti.

La tabella dà conto, in realtà solo parzialmente, dell'estrema complessità normativa. È utile notare che possono risultare differenti non solo gli importi di singole prestazioni che hanno sostanzialmente il medesimo obiettivo (ad esempio l'importo della pensione sociale rispetto a quello dell'assegno sociale), ma anche le condizioni di reddito per avere accesso alle medesime (ad esempio le condizioni per accedere alla maggiorazione sociale e quelle per accedere al trattamento minimo) e la definizione stessa di reddito, che in alcuni casi è individuale, in altri di coppia ed in altri infine è assente.

Le prestazioni descritte nella tabella sono state introdotte nella normativa pensionistica italiana in momenti differenti e hanno continuato ad essere modificate nel tempo. Il principale intervento a sostegno delle pensioni previdenziali di importo più basso è l'integrazione al minimo, un istituto introdotto nel 1983 con la legge n. 683. Si tratta di una prestazione rivolta ai percettori di pensioni Ivs che non raggiungono un importo «minimo» definito annualmente. Sono escluse dall'integrazione tutte le pensioni calcolate interamente con il sistema contributivo. Per il 2019 l'importo massimo erogabile è stato pari a 6.669 euro annuali. L'integrazione, originariamente pagata su tutti gli importi al di sotto del minimo in capo ad un soggetto, è stata progressivamente resa più selettiva. La normativa ha abbracciato il principio di erogare l'integrazione ad una sola prestazione (quella di importo maggiore) in capo ad ogni pensionato. Con riferimento alla prova dei mezzi è necessario che il soggetto che riceve l'integrazione rispetti un limite di reddito individuale e, a partire dal 1994, uno riferito alla somma dei redditi personali e del coniuge. Dal computo del reddito sono esclusi la pensione da integrare, il reddito figurativo della prima casa e i redditi esenti Irpef.

Le forme della prova dei mezzi non sono uniche. Ad esempio i limiti di reddito da prendere a riferimento sono differenti nel caso delle pensioni di invalidità. L'integrazione infine può essere totale oppure parziale. Questa seconda fattispecie si verifica nel caso in cui il reddito del percettore descritto sopra sia in un intervallo compreso tra l'importo minimo ed il suo doppio.

Una seconda forma di supporto alle pensioni di tipo previdenziale è quella fornita dall'importo aggiuntivo. Si tratta di una somma, corrisposta nel mese di luglio a partire dal 2007 con la legge n. 81 del 2 luglio, a favore delle pensioni previdenziali erogate dall'Inps. Risultano esclusi dall'erogazione dell'importo i titolari di prestazioni di tipo assistenziale. Il reddito utilizzato per la prova dei mezzi è quello individuale e comprende anche la prestazione oggetto del trasferimento. Restano esclusi dal reddito di riferimento i trattamenti di famiglia, le indennità di accompagnamento, il reddito figurativo della casa di abitazione e le indennità di tipo assistenziale. L'importo della prestazione varia in funzione dell'anzianità contributiva maturata al pensionamento e dell'importo del reddito personale. Per redditi di importo inferiore a 1,5 volte il trattamento minimo l'importo è più elevato. Si riduce per redditi compresi tra 1,5 e 2 volte e si annulla per redditi più elevati di questa soglia, dopo un breve intervallo di reddito.

Gli strumenti più genuinamente assistenziali sono la pensione e l'assegno sociale. La pensione sociale è stata istituita nel 1969 con la legge n. 153 ed è stata sostituita dall'assegno sociale, introdotto con la legge 335 del 1995. La pensione sociale continua ad essere erogata a favore dei cittadini con più di 65 anni che ne hanno maturato il diritto prima del 1996. Parliamo quindi di una prestazione destinata ad esaurirsi nel corso dei prossimi decenni. Le due misure sono erogate in maniera piena solo ai soggetti privi di reddito, ma differiscono per importo e criterio di determinazione della prova dei mezzi. Nel caso della pensione sociale l'importo mensile massimo, liquidato per tredici mensilità, è pari a 373,33 euro. Più alto invece l'importo massimo dell'assegno sociale, che è stato fissato a 457,99 euro. A fronte dell'importo maggiore, risultano più stringenti i requisiti di età dell'assegno sociale, fissati attualmente a 67 anni, ma legati alla dinamica futura dell'aspettativa di vita e quindi presumibilmente crescenti in futuro. La determinazione del reddito risulta decisiva per determinare l'importo dell'assegno. In particolare nel caso in cui il reddito del richiedente o quello derivante dalla somma del reddito individuale e di quello del coniuge siano inferiori ai limiti di legge, l'assegno viene erogato per un importo ridotto pari alla differenza tra l'importo intero annuale dell'assegno sociale cor-

RPS

Massimo Baldini, Carlo Mazzafiero e Stefano Toso

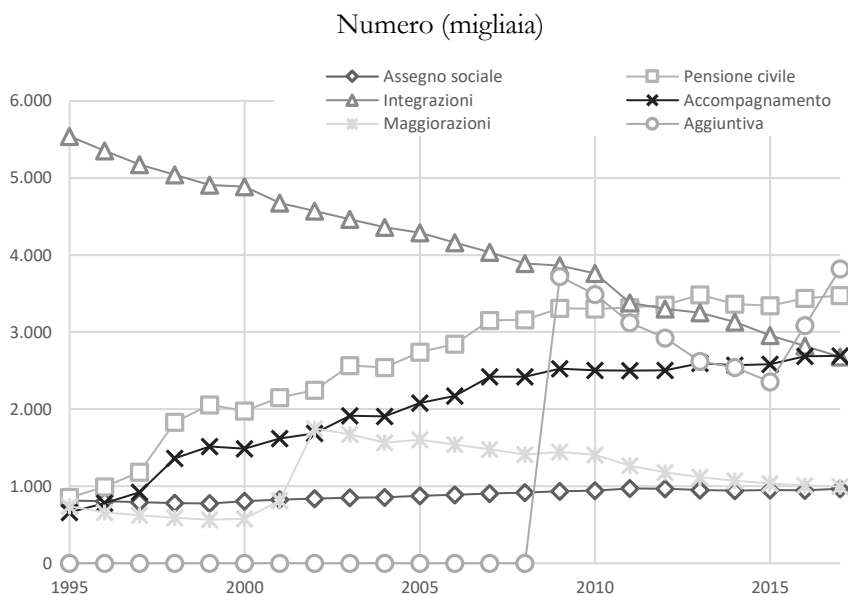
rente e l'ammontare del reddito annuale. Ai fini della determinazione dell'importo concorrono i redditi di qualsiasi natura al netto dell'imposizione fiscale e contributiva, ivi compresi quelli esenti da imposte, quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o imposta sostitutiva, nonché gli assegni alimentari corrisposti secondo le norme del codice civile. Vanno esclusi dal computo del reddito i trattamenti di fine rapporto comunque denominati e le sue eventuali anticipazioni, le competenze arretrate soggette a tassazione separata, il valore dello stesso assegno sociale nonché il reddito della casa di abitazione. Non concorre a formare il reddito, inoltre, un terzo della pensione liquidata con il sistema contributivo.

Sulle prestazioni previdenziali e assistenziali descritte sopra, e con nuovi e ancora differenti criteri di maturazione del diritto, la normativa pensionistica prevede la possibilità di erogare altre prestazioni monetarie definite maggiorazioni sociali. La storia di questi trasferimenti, seppure relativamente recente, è sufficientemente complessa. Dopo la loro introduzione con la l. 544 del 1988, le maggiorazioni sociali sono state modificate nel 2000, nel 2001 e nel 2008. Le maggiorazioni spettano sostanzialmente a tutti i pensionati, a partire dal 60° anno di età, a patto che siano rispettate condizioni di reddito, che peraltro risultano più stringenti rispetto a quelle che garantiscono la percezione di integrazioni al minimo e della 14ª mensilità. I due interventi del 2000 e del 2001 hanno differenziato e rafforzato l'importo della maggiorazione in relazione all'età anagrafica e all'anzianità contributiva al pensionamento del percettore. Un ulteriore intervento in aumento è stato realizzato nel 2008 per coordinare questo istituto con quello della 14ª mensilità.

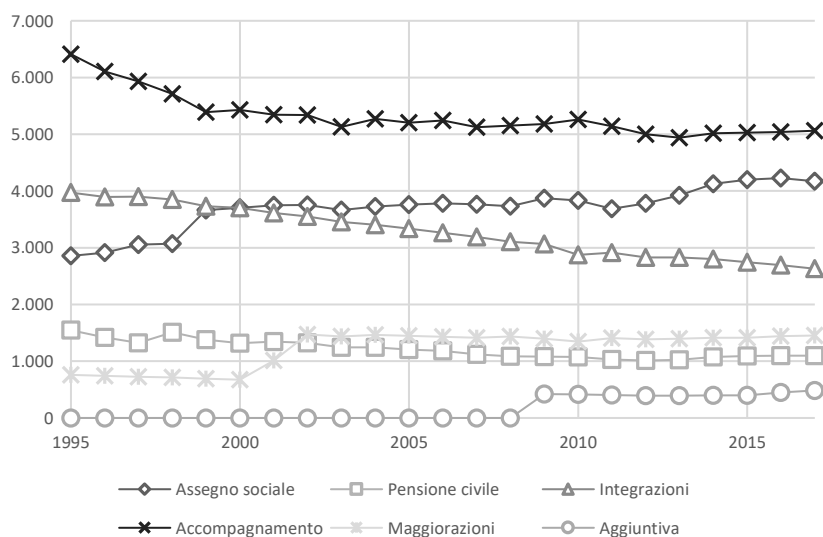
Per ottenere la maggiorazione sociale il pensionato deve rispettare un limite di reddito personale annuo correlato al valore del trattamento minimo Inps o, se coniugato, un doppio limite: quello relativo al reddito personale e quello relativo al reddito coniugale che non deve superare il valore del trattamento minimo incrementato del valore dell'assegno sociale annuo. Anche i percettori di assegno sociale hanno diritto alla maggiorazione sociale. I criteri per la determinazione del trasferimento sono simili, sebbene, la prestazione venga in questo caso erogata solo a partire dal 70° anno di età.

L'insieme di norme descritte sopra realizza, seppure in maniera alquanto tortuosa, l'obiettivo di garantire a tutti i soggetti con età superiore ai 70 anni un livello minimo di reddito, attualmente pari a 643 euro per tredici mensilità. Al di sotto di questa soglia di età l'importo della pensione è determinato dal fatto che questa sia o meno integrata al minimo e che riceva o meno l'importo aggiuntivo.

Figura 1 - Numero (in migliaia) di prestazioni di tipo assistenziale e del loro importo medio (1995-2017)



Importo medio (euro a prezzi costanti 2017)



Fonte: elaborazione su dati Visitinps.

RPS

Massimo Baldini, Carlo Mazzaferro e Stefano Toso

Rimangono fuori dal disegno di protezione dalla povertà nella parte anziana della popolazione i soggetti che non hanno raggiunto l'età per accedere all'assegno sociale e non hanno maturato i requisiti per la percezione di una prestazione di tipo previdenziale, un aspetto non trascurabile, soprattutto in considerazione del progressivo innalzamento dei requisiti per accedere all'età di pensionamento.

Sotto il profilo macroeconomico la spesa a tutela degli anziani in condizione di bisogno nella sua accezione più ampia (Integrazioni + Assegno sociale + Invalidità civile + Accompagno + Maggiorazioni + Importi aggiuntivi) presenta una dinamica sostanzialmente costante in quota al Pil. Era pari al 2,11% del prodotto nel 1995 e risulta leggermente inferiore a questo valore nel 2017, quando ammontava a 1,93% del prodotto dell'economia. A fronte della sostanziale costanza dell'aggregato tuttavia il periodo esaminato testimonia una sostanziale ricomposizione della spesa: diminuisce in maniera sensibile il peso dell'integrazione al minimo e cresce soprattutto la spesa per l'assegno di accompagnamento ed in misura minore quella per le pensioni sociali e per le pensioni di invalidità civile (Inps, 2018).

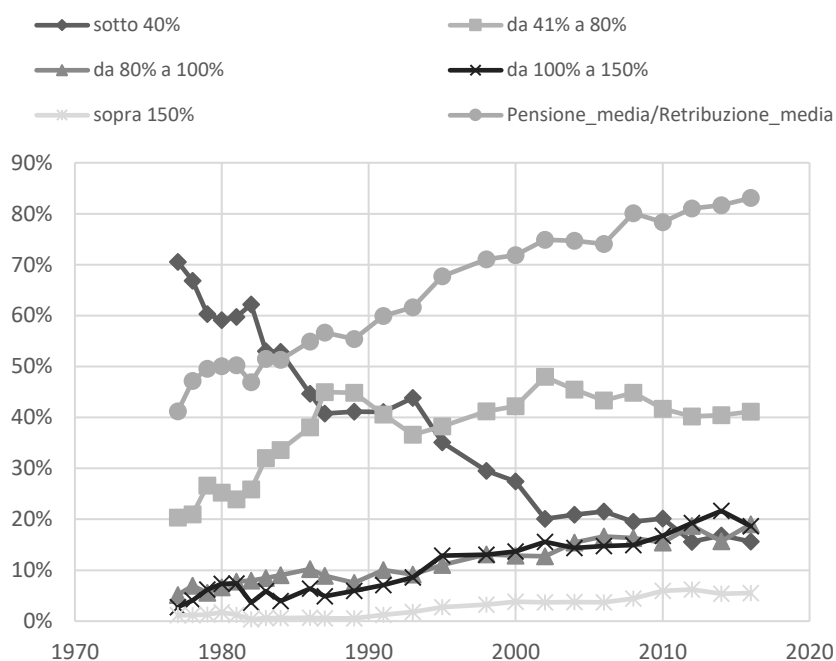
A questo riguardo la figura 1 riporta, per il periodo 1995-2017, la dinamica del numero di percettori di ognuna delle prestazioni e quella del loro valore medio, espresso a prezzi costanti 2017. Per quanto riguarda il numero delle prestazioni erogate è immediato notare la drastica riduzione delle integrazioni al trattamento minimo, causato dalla progressiva maturazione del sistema retributivo e dall'aumento dell'importo medio delle prestazioni a calcolo. Di segno opposto l'andamento del numero di pensioni di invalidità civile e degli assegni di accompagnamento.

Maggiormente stabile è invece l'andamento dei valori medi. Si riduce in maniera abbastanza significativa l'assegno di accompagnamento e l'integrazione al minimo. Cresce invece l'importo medio dell'assegno sociale. Le rimanenti prestazioni riescono a mantenere un valore sostanzialmente costante in termini reali.

Sotto il profilo distributivo una prima evidenza delle tendenze in atto nel corso degli ultimi decenni è quella fornita dalla figura 2. In essi riportiamo l'andamento del rapporto tra pensione media e retribuzione media da lavoro dipendente ed una scomposizione della dinamica di questo rapporto in relazione ai valori della pensione. I dati sono di origine campionaria e sono espressi al netto dell'imposta personale sul reddito. La figura evidenzia la forte crescita del rapporto tra i valori medi della pensione e quelli della retribuzione: in termini netti si passa

dal 40% circa dell'inizio del periodo a valori superiori all'80% negli anni più recenti. Di pari importanza, ai fini della comprensione delle dinamiche distributive in atto, ci pare la riduzione della quota di pensioni che si trova al di sotto del 40% della retribuzione media e la crescita, seppure di intensità differente, per tutti gli altri sottoinsiemi di pensioni.

*Figura 2 - Pensioni di vecchiaia e anzianità rispetto alla retribuzione media da lavoro dipendente (1977-2016)*



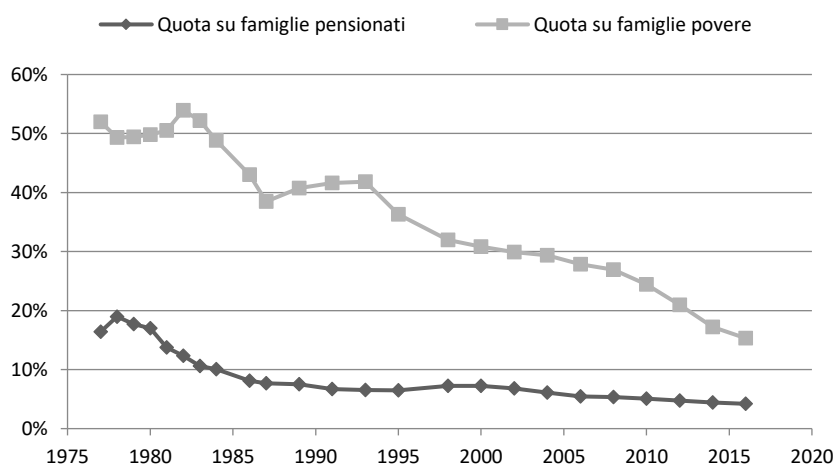
Fonte: elaborazione su archivio storico dati Shiw.

Anche quando si passa ad un'analisi sul reddito familiare (equivalente) il progressivo miglioramento dei pensionati rispetto al resto della popolazione non tarda a trovare conferme empiriche. La figura 3 riporta l'andamento della quota di famiglie con pensionato capofamiglia sotto la soglia di povertà relativa per anno<sup>1</sup>. Questa passa, secondo le stime basate sui dati campionari della Banca d'Italia, dal 50% circa della fine

<sup>1</sup> La soglia di povertà è fissata pari al 40% del reddito familiare mediano e la quota è misurata dal rapporto tra il numero di famiglie con capofamiglia pensionato che si trovano al di sotto della soglia e il numero totale delle famiglie povere.

degli anni '70 del secolo scorso a valori intorno al 15% della fine del periodo osservato. Quando misurata in rapporto al totale delle famiglie pensionate, la quota di quelle povere mostra valori ancora più bassi. Due aspetti ci sembrano degni di nota per comprendere meglio la dimensione del fenomeno. La caduta della povertà tra le famiglie dei pensionati si realizza contemporaneamente alla forte crescita del peso di questa tipologia, che passa dal 30% al 40% del totale, dato che può essere desunto dall'indagine campionaria. La riduzione risulta particolarmente intensa nella seconda parte del periodo esaminato, quando la fase riformatrice sul sistema pensionistico si è maggiormente sviluppata.

*Figura 3 - Quota di famiglie di pensionati con reddito equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa al 40% (1977-2016)*



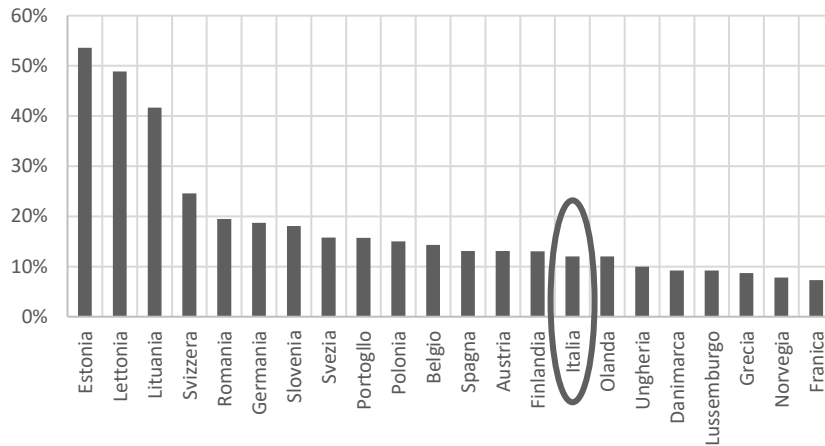
Fonte: elaborazione su archivio storico Shiw, 1977-2016.

Da ultimo anche le comparazioni internazionali situano l'Italia tra le nazioni per le quali il fenomeno della povertà è meno intenso. La figura 4 costruita su informazioni Eurostat pone l'Italia all'interno del gruppo di nazioni per le quali il rischio di povertà<sup>2</sup> è decisamente più basso rispetto alla media europea.

<sup>2</sup> Il rischio di povertà misura qui la quota di individui il cui reddito disponibile familiare equivalente è inferiore o uguale al 60% della mediana della distribuzione.



Figura 4 - Rischio di povertà tra i pensionati in Europa nel 2017



Fonte: statistiche Eurostat.

### 3. La Pensione di cittadinanza

La Pensione di cittadinanza estende alla popolazione anziana, in particolare ai nuclei composti da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni<sup>3</sup>, i benefici economici introdotti con il reddito di cittadinanza. Poiché i requisiti per avere diritto alla prima ricalcano molto da vicino quelli che regolano l'accesso al secondo, si farà riferimento, quando opportuno, a entrambe le misure, richiamandone analogie e differenze (Corte dei conti, 2019). Cominciamo dai requisiti anagrafici. Sia il richiedente del Reddito di cittadinanza sia quello della Pensione di cittadinanza devono essere cumulativamente: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di un paese facente parte dell'Unione europea, ovvero loro familiare e titolare del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadini di Paesi terzi in possesso di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; 2) residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Per quanto riguarda i requi-

<sup>3</sup> La legge di conversione del decreto n. 4/2019 ha esteso il diritto alla pensione di cittadinanza ai casi in cui il componente o i componenti del nucleo familiare di età pari o superiore a 67 anni convivano esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, anche se queste ultime hanno un'età inferiore al predetto requisito anagrafico.

siti economici, il nucleo familiare del beneficiario deve avere: a) un Isee inferiore a 9.360 euro; b) un patrimonio immobiliare (definito a fini Isee con l'esclusione della casa di abitazione), in Italia e all'estero, non superiore a 30.000 euro; c) un patrimonio finanziario (sempre definito a fini Isee) non superiore a 6.000 euro (l'importo è aumentato in base al numero dei membri della famiglia e alla presenza di disabili); d) un reddito familiare (definito a fini Isee, comprensivo dei trattamenti assistenziali non ivi inclusi se soggetti alla prova dei mezzi) inferiore a 6.000 euro annui che, nel caso della pensione di cittadinanza, è incrementato a 7.560 euro annui, moltiplicato per il corrispondente coefficiente di equivalenza<sup>4</sup>. In aggiunta ai requisiti economici di tipo reddituale e patrimoniale, la legge fissa ulteriori vincoli all'accesso alla misura con riferimento al godimento di alcuni beni durevoli: il nucleo richiedente non deve possedere auto immatricolate negli ultimi sei mesi, né auto o moto di cilindrata elevata immatricolate negli ultimi due anni, né navi o imbarcazioni da diporto.

Il beneficio economico della pensione di cittadinanza si compone di due elementi: una prima parte a integrazione del reddito familiare, fino alla soglia predetta di 7.560 euro moltiplicata per il corrispondente coefficiente di equivalenza – per un anziano con reddito nullo l'importo massimo mensile è quindi di 630 euro – e una seconda parte, che incrementa il beneficio di un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione (o alla rata del mutuo per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale) fino a un massimo di 1.800 euro annui, ovvero 150 euro mensili. L'ammontare massimo della pensione di cittadinanza per un anziano solo è quindi di 9.360 euro (780 euro mensili), un valore esattamente pari al Reddito di cittadinanza percepito dal single nullatenente, anche se ottenuto con una riponderazione della parte reddituale del beneficio, che sale insieme alla corrispondente soglia di accesso da 6.000 a 7.560 euro annui, a discapito di quella legata al canone di locazione, che scende da 3.360 a 1.800 euro annui. La pensione di cittadinanza è corrisposta in via permanente, di-

<sup>4</sup> Il coefficiente di equivalenza è pari a 1 per il primo membro adulto e incrementato di 0,4 per ogni altro membro adulto e di 0,2 per ogni altro membro minore fino a un massimo di 2,1 (o 2,2 se il nucleo familiare comprende disabili gravi o non autosufficienti): una scala di equivalenza molto svantaggiosa per i nuclei numerosi o in cui sono presenti disabili, se si considera che i coefficienti per il secondo e terzo componente della scala Isee sono invece, rispettivamente, 0,57 e 0,47 e la maggiorazione per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente è 0,5.

versamente dal Reddito di cittadinanza che è riconosciuto per un periodo non superiore a diciotto mesi (rinnovabili), ed è suddivisa in parti uguali tra i componenti il nucleo familiare. In caso di nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza è prevista la trasformazione della prestazione in Pensione di cittadinanza al compiere del 67° anno d'età da parte del più giovane dei membri della famiglia. La Pensione di cittadinanza, così come il Reddito di cittadinanza, è esente da Irpef. Ai percettori della pensione di cittadinanza non si applicano, com'è ovvio, gli obblighi in tema di disponibilità al lavoro o di adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, previsti per i soggetti maggiorenni non esonerati<sup>5</sup>, facenti parte del nucleo familiare beneficiario del Reddito di cittadinanza.

Che valutazione dare del nuovo istituto, anche alla luce dei dati dell'Osservatorio statistico dell'Inps su numero di domande pervenute e accolte, importi erogati e caratteristiche socio-demografiche dei nuclei percettori della misura? Una prima, scontata osservazione è che la pensione di cittadinanza, lungi dal fare ordine nel affastellato e disorganico sistema italiano di prestazioni assistenziali rivolte agli anziani, contribuisce ad aumentarne il già elevato grado di frammentarietà, interessando peraltro una platea modestissima di pensionati. Il carattere fortemente selettivo dei requisiti di accesso restringe infatti di molto la possibilità di beneficiare del contributo mensile. Tutti i componenti del nucleo familiare e non solo il capofamiglia, con la sola eccezione della eventuale presenza di persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, devono avere almeno 67 anni. Anche la norma che fissa in 6.000 euro annui (incrementata di 2.000 euro per ogni membro della famiglia successivo al primo, fino a un massimo di 10.000) la soglia di patrimonio mobiliare al di sopra della quale si è esclusi dal trattamento pensionistico è piuttosto bassa. Va poi tenuto conto che l'importo mensile della pensione di cittadinanza non copre la differenza tra la pensione percepita e i fatidici 780 euro (per un nucleo mono-componente) ma solo quella tra la pensione e 630 euro, essendo la parte restante (150 euro mensili) corrisposta unicamente se la famiglia vive in affitto o ha un mutuo da pagare per l'acquisto o la costruzione

<sup>5</sup> Oltre ai percettori della pensione di cittadinanza, sono esonerati dai suddetti obblighi coloro che seguono regolari corsi di studio o di formazione, i disabili, i percettori di pensione e gli anziani con almeno 65 anni, chi ha particolari carichi di cura nei confronti di minori di 3 anni o di disabili gravi o non autosufficienti e gli occupati con un reddito da lavoro inferiore alla soglia di reddito esente da Irpef.

dell'abitazione principale. In Italia gli anziani che possiedono una casa sono circa il 90% e quindi l'integrazione di cui sopra (150 euro mensili) riguarda una quota molto bassa di ultra-sessantaseienni (Pesaresi, 2019).

Stando all'Osservatorio statistico dell'Inps (i dati più recenti disponibili al momento della stesura del presente lavoro si riferiscono al 7 novembre 2019), dall'introduzione del sussidio (aprile) fino ad ottobre incluso sono state presentate 1.58 milioni di domande per Rdc o Pdc da altrettanti nuclei familiari. Di esse, 1 milione è stato accolto, 130mila sono in lavorazione e ben 427mila sono state respinte o cancellate. Al netto delle 44mila decadenze tra le domande in un primo momento accolte, ad inizio novembre le famiglie beneficiarie sono 978mila: 857mila del Rdc (2.2 milioni di persone) e 121mila della Pdc (con 137mila persone). L'importo medio mensile della Pdc è decisamente inferiore a quello del Rdc: 216 contro 519 euro, perché le famiglie percettrici della Pdc hanno sia maggiore reddito medio che dimensione media assai inferiore. Il numero di persone anziane coinvolte dalla Pdc è di 137mila, di cui 133,5mila cittadini italiani, mille cittadini europei e i rimanenti 2mila cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno dell'Unione europea. Dei 137mila individui percettori della nuova misura, poco più della metà (70mila) sono residenti nel Sud e nelle Isole, 43 mila nel Nord d'Italia e i restanti 24 mila nel Centro. È interessante osservare che la Pdc è assai meno concentrata nelle regioni meridionali rispetto al Rdc: i beneficiari del solo Rdc residenti al Sud sono infatti il 66% del totale dei percettori, contro il 51% di chi ottiene la Pdc. La ragione principale di questa differenza sta nella diversità nelle tipologie familiari in cui risiedono gli anziani poveri. Nelle regioni settentrionali si tratta di nuclei di piccola dimensione di solito senza membri con età inferiore a 67 anni, mentre in quelle meridionali gli anziani poveri vivono in famiglie con maggiore numero medio di componenti in cui è più frequente la presenza di altri membri di minore età, il che esclude l'anziano povero dal diritto a ricevere la Pdc.

Un secondo aspetto meritevole di attenzione, che l'introduzione del nuovo istituto certamente non risolve ma aggrava, è il permanere di criteri disomogenei tra loro nella valutazione della condizione economica degli anziani poveri. A seconda del trattamento (pensione sociale, assegno sociale, integrazione al minimo della pensione, pensione di cittadinanza, ecc.) convivono nel sistema italiano prove dei mezzi basate, a seconda dei casi, sul reddito individuale, sul reddito familiare, sul patrimonio e su metriche miste come l'Isee. Il problema dell'individua-

zione di un uniforme e appropriato sistema di *targeting* da applicare ai fini della individuazione dei beneficiari di prestazioni sociali rivolte agli anziani appare tutt'altro che risolto. Affrontare questo problema è tanto più urgente quanto più si consideri che l'ingente massa di risorse pubbliche devolute va ad una popolazione, quella degli ultra sessanta-cinquenni, che da ormai una decina d'anni è caratterizzata da tassi di povertà assoluta pari alla metà della media nazionale e a un terzo di quella che si registra tra i minori di 17 anni.

Un ulteriore elemento di preoccupazione discende non tanto da considerazioni di equità ma di efficienza, con riguardo al possibile effetto distorsivo che l'introduzione della pensione di cittadinanza potrebbe contribuire a rinforzare sui comportamenti individuali. Se si sommano i vari trattamenti assistenziali (assegno sociale, maggiorazione sociale, pensione di cittadinanza, ecc.) che un anziano povero può in teoria percepire, quest'ultimo si vede accreditato un beneficio monetario comparabile a quello riservato a un lavoratore a basso reddito e/o con carriera discontinua. In linea di principio un soggetto potrebbe quindi essere indotto ad astenersi dal cercare un lavoro (o a lavorare in nero) e a non effettuare il versamento dei contributi pensionistici, potendo comunque contare da anziano su di una serie di trattamenti assistenziali di importo complessivo non dissimile da quello della pensione di vecchiaia che percepirebbe se lavorasse (Mazzaferro, 2019).

#### 4. *L'impatto distributivo della pensione di cittadinanza*

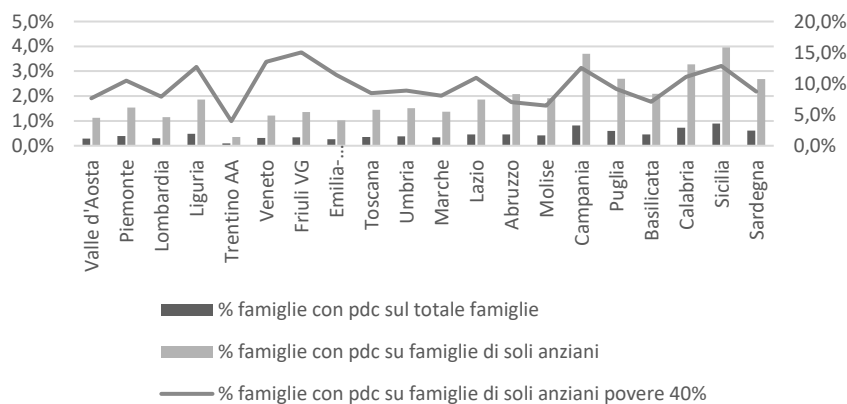
In questa sezione presentiamo i risultati di alcune elaborazioni sugli effetti redistributivi della pensione di cittadinanza sui redditi familiari. Ricorriamo a due fonti di dati. La prima consiste nelle informazioni dell'Osservatorio statistico sul Reddito di cittadinanza dell'Inps. La seconda è costituita dall'indagine Silc 2016 sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie italiane, nella quale abbiamo simulato la probabilità di ricevere Rdc e Pdc per ciascuna famiglia del campione.

La figura 5 mostra per ciascuna regione tre serie di dati: la percentuale di famiglie che ricevono la Pdc sul totale delle famiglie residenti (media Italia 0,46%), sulle famiglie composte da soli anziani con almeno 67 anni (media Italia 1,91%) e sulle famiglie di soli anziani che si trovano in grave povertà relativa di reddito (asse di destra, media Italia 10,5%). Quest'ultima percentuale è stata calcolata sul dataset Silc 2016, sulla base di una linea di povertà del 40% del reddito equivalente mediano.

È evidente una maggiore diffusione della Pdc nelle regioni meridionali. Tra le famiglie di anziani in povertà di reddito, però, la quota di famiglie raggiunte è sostanzialmente simile tra Nord e Sud, anzi la massima diffusione tra gli anziani poveri si raggiunge in Veneto e Friuli.

RPS

Figura 5 - Percentuale di famiglie beneficiarie della Pdc per Regione

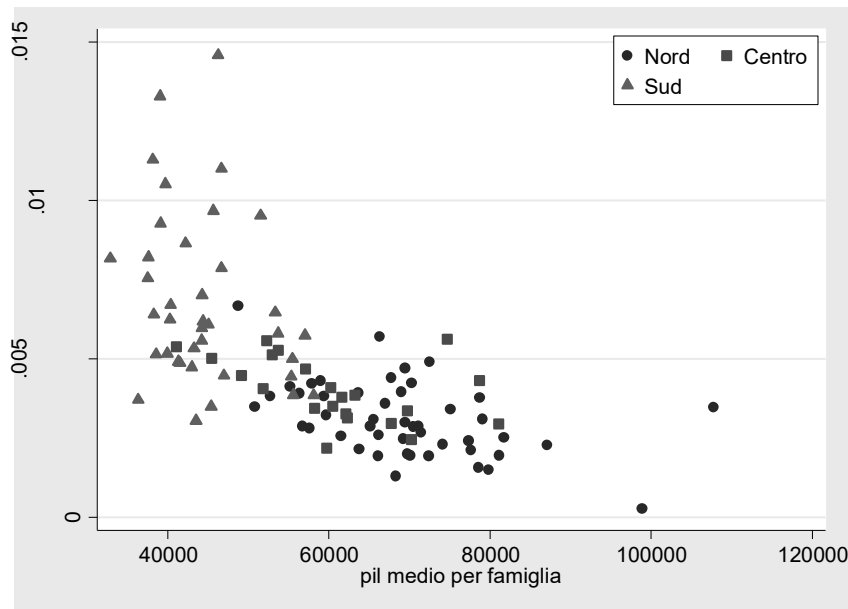


Fonte: Osservatorio Inps sul Reddito di cittadinanza e Silc 2016.

I dati dell'Osservatorio Inps permettono di studiare la diffusione della Pdc in ciascuna provincia. La figura 6 presenta la quota di famiglie beneficiarie della Pdc nelle province italiane, ordinate in base al pil medio per famiglia (di fonte Eurostat, Regional Database). Come atteso, la Pdc è molto più frequente nelle province a reddito più basso. Quelle del Sud si trovano tutte nella parte di sinistra del grafico, mentre i punti relativi alle province dell'Italia centrale e settentrionale sono spesso sovrapposti. I due punti isolati sulla destra sono relativi alle province di Bolzano (che ha la minima diffusione della Pdc) e Milano. A parità di reddito medio, tuttavia, è presente una notevole dispersione delle percentuali, maggiore presso le zone più povere. Tra le province con Pil medio inferiore a 45mila euro, quelle con la maggiore diffusione della Pdc sono Oristano (1.3%), Crotone (1.1%) e Trapani (1.05%). Ma, sempre sotto i 45mila euro di Pil medio familiare, abbiamo anche aree con percentuali decisamente inferiori: Sassari (0.30%), Cosenza (0.37%), Ragusa (0.47%). Una certa dispersione, anche se minore, si nota anche tra i redditi più alti: tra 60mila e 70mila euro, ad esempio, la diffusione a Torino, Genova e Trieste è circa doppia rispetto a Mon-

za/Brianza, Sondrio e Lecco. Diverse province meridionali hanno un tasso di diffusione della Pdc non superiore a quello di alcune province del Nord, malgrado un reddito medio molto inferiore.

*Figura 6 - Quota di famiglie con Pdc nelle province e Pil medio familiare*



Fonte: Osservatorio Inps ed Eurostat.

Veniamo infine agli effetti della Pdc sulla distribuzione del reddito. A questo scopo si fa uso dell'indagine Silc 2016, sulla quale abbiamo simulato la probabilità di ricevere il Rdc e la Pdc, con gli inevitabili margini di approssimazione insiti nella natura campionaria dei dati e nella carenza di molte delle informazioni necessarie per ricostruire importanti variabili a livello familiare, a cominciare dall'Isee. Il tasso di *take-up* applicato è del 71%, ed è coerente con una spesa totale annua per Rdc/Pdc simile a quella stanziata (Baldini e al., 2019).

La Pdc è indirizzata a nuclei di anziani, che in Italia sono ormai la fascia di età con più basso rischio di povertà. I dati Silc 2016 lo confermano: considerando una soglia di povertà relativa fissata al 40% della mediana del reddito equivalente, risulta che l'indice di diffusione della povertà è del 13% per i minori, rimane attorno all'11% tra i 30 e i 59 anni per scendere al 7% tra i 60enni e al 4% circa per chi ha almeno 70 anni.

Nonostante queste basse percentuali, tra chi ha almeno 67 anni vi sarebbero in Italia circa 430mila persone in povertà relativa al 40% (i minori poveri sono invece 1.33 milioni). Da questo punto di vista appare dunque opportuno che il Rdc si rivolga anche agli anziani. Per essi però la povertà di reddito ha caratteristiche peculiari, soprattutto perché un basso reddito può associarsi a valori non trascurabili di patrimonio, in particolare immobiliare. Il diritto al Rdc/Pdc dipende infatti non solo dal reddito disponibile, ma anche dal valore dell'Isee. Se una famiglia ha reddito molto basso ma Isee più alto grazie alla componente patrimoniale, essa può rimanere esclusa dal sussidio. In effetti, almeno sulla base delle nostre simulazioni condotte su Silc 2016, la probabilità che un anziano povero possa ricevere il Rdc o la Pdc è inferiore a quella delle altre fasce di età. Gli anziani poveri vivono infatti in famiglie con reddito disponibile equivalente simile agli altri poveri, ma con Isee significativamente superiore (tabella 2). Molto maggiore rispetto ai poveri più giovani è ad esempio la quota di anziani poveri che vivono in un'abitazione in proprietà. La condizione di un Isee inferiore a 9360 euro per accedere al Rdc/Pdc riduce dunque fortemente l'impatto del Rdc sugli anziani poveri. La normativa riconosce in parte questa peculiarità quando aumenta la componente reddituale della Pdc, ma non modifica la soglia Isee. Il fenomeno degli *house rich – cash poor* si manifesta qui con chiarezza (Baldini e Beltrametti, 2015).

*Tabella 2 - Percentuale di poveri che ricevono il Rdc/Pdc e valori medi di reddito equivalente e Isee di tutti i poveri per classe di età*

	Con Rdc/Pdc	Con solo Rdc	Con sola Pdc	Reddito equiv.	Isee
<=18	39.1%	39.1%	0.0%	4872	3644
19-29	35.5%	35.5%	0.0%	4425	4522
30-39	34.4%	34.2%	0.2%	4895	3975
40-49	39.8%	39.6%	0.2%	4891	4454
50-59	32.9%	32.9%	0.0%	4372	4873
60-69	29.7%	26.3%	3.4%	4954	5904
>=70	17.7%	5.3%	12.4%	4369	7333
<i>Totale</i>	<i>34.9%</i>	<i>33.8%</i>	<i>1.1%</i>	<i>4704</i>	<i>4586</i>

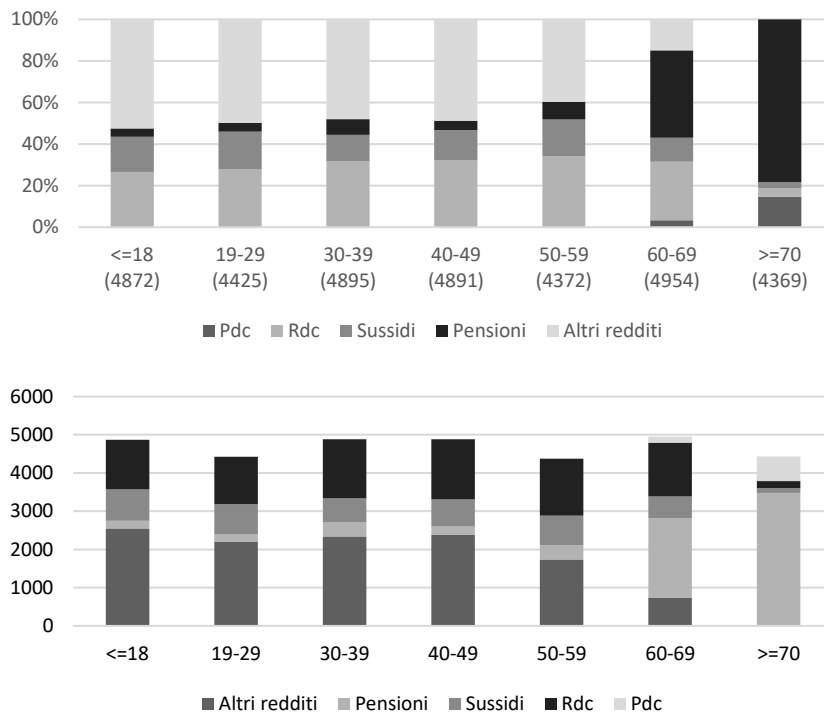
*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Silc 2016. L'unità di analisi è sempre l'individuo.

La Pdc raggiunge pochi anziani in povertà, ma contribuisce comunque ad aumentarne in discreta misura il reddito disponibile. Il reddito equivalente medio delle persone in grave povertà relativa (sotto il 40% del



reddito mediano) è di poco inferiore a 5000 euro annui. La figura 7 descrive la composizione di questo reddito equivalente, distinguendo i poveri per età. I sussidi comprendono tutti i trasferimenti diversi dalle pensioni. Il Rdc incrementa decisamente il reddito equivalente dei poveri di tutte le fasce di età. La Pdc è quantitativamente inferiore, tuttavia è essenziale per permettere al reddito del gruppo più anziano di raggiungere un valore medio vicino a quello delle altre classi di età.

*Figura 7 - Composizione del reddito equivalente delle persone povere con linea 40%*



*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Silc. Unità di analisi: l'individuo. Tra parentesi il reddito equivalente medio.

## 5. Conclusioni

L'introduzione del Reddito di cittadinanza ha suscitato grandi aspettative per il forte incremento dello sforzo economico dello Stato nel contrasto della povertà economica ma anche non poche perplessità legate

in particolare alla fretta con cui la misura è stata varata e alle difficoltà di avviare i percorsi di inclusione e riattivazione sociale. Nel caso degli anziani, a cui evidentemente non si applica l'obbligo di intraprendere tali percorsi, le perplessità riguardano l'opportunità di estendere il nuovo istituto ad una fascia di età che, grazie alle misure già in essere (pensione/assegno sociale, integrazione al minimo, maggiorazioni sociali, ecc.), presenta oggi un rischio di povertà molto inferiore a quello dei giovani. In un contesto di risorse scarse e di alta povertà minorile, ha senso destinare nuove risorse agli anziani? Eppure la povertà esiste ancora anche tra loro. Per contrastarla ci si deve quindi chiedere se sia preferibile riservare una componente specifica del reddito di cittadinanza agli anziani poveri, come è stato fatto con la pensione di cittadinanza, o invece incamminarsi verso un graduale ma coerente riordino delle misure vigenti. Noi propendiamo per la seconda linea d'azione. Riteniamo inoltre che la lotta alla povertà tra gli anziani debba prima di tutto fondarsi sulla ridefinizione dei sistemi correnti di *means-testing*. La determinazione di una uniforme e appropriata prova dei mezzi e la sua applicazione alle politiche di contrasto della povertà tra gli anziani, tipicamente caratterizzati dal fatto di essere poveri di reddito ma «ricchi» di patrimonio (in quanto possessori dell'abitazione di residenza) non è tuttavia compito agevole. Subordinare, ad esempio, tutti i benefici economici all'Isee – una delle possibili ipotesi in campo – non è di per sé scontato, visto che anche tra gli anziani che vivono in povertà o quasi-povertà la ricchezza immobiliare può raggiungere livelli ragguardevoli ma presentare problemi di scarsa liquidità. Al tempo stesso è difficile sostenere che la valutazione della loro condizione economica possa prescindere del tutto da una variabile di stock come il patrimonio. Per questo riteniamo che, in assenza di una vera e propria riforma, invece che ideare l'ennesima misura a favore degli anziani poveri (la Pensione di cittadinanza, appunto), sarebbe stato preferibile fare leva sul potenziamento di un istituto collaudato come l'assegno sociale, lo schema già in essere per gli over 67enni, sostitutivo dal 1995 della pensione sociale e rivolto ai cittadini italiani e stranieri in condizioni economiche disagiate e con redditi inferiori a soglie predeterminate.

### Riferimenti bibliografici

Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. e Toso S., 2019, *Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza*, in Baldini M. e Arachi G. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-113.

- Baldini M. e Beltrametti L., 2015, *Prestito vitalizio ipotecario e povertà degli anziani. Un esercizio di microsimulazione*, in Farina F. e Franzini M. (a cura di), *La casa, il benessere e le disuguaglianze*, Egea-Università Bocconi, Milano, pp. 73-85.
- Corte dei conti, 2019, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.corteconti.it/Download?id=8953477e-83b4-46f1-af74-49a18387441f>.
- Inps, 2018, *La redistribuzione nel sistema pensionistico italiano*, cap. 4 del Rapporto annuale, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Rapporti\\_annuali/Inps\\_R.A.\\_XVII\\_bassa.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/Inps_R.A._XVII_bassa.pdf).
- Mazzaferro C., 2019, *Pensioni di cittadinanza: tanto rumore per pochi*, 31 gennaio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it>.
- Pesaresi F., 2019, *Pensione di cittadinanza solo al 3% delle pensioni sotto ai 780 euro*, 6 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it>.



## Rivalutazione delle pensioni e condizione degli anziani

**Raffaele Atti\***

RPS

*Il tema della difesa del valore delle pensioni è mobilitante perché gli anziani vivono con inquietudine una fase di incertezza dovuta alle dinamiche demografiche e ai mutamenti della struttura sociale in un contesto di indebolimento della sanità pubblica e di mancanza di una politica per la non autosufficienza. Il tema della difesa del valore delle pensioni nel tempo è un argomento che riguarda non solo le pensioni basse,*

*a cui si è data parziale risposta con la quattordicesima, ma anche quelle che raggiungono un elevato tasso di sostituzione grazie all'innalzamento dell'età pensionabile perché sono poi sottoposte a un rapido processo di svalutazione. Un prelievo fiscale comparativamente più pesante rispetto agli altri redditi aggrava la situazione. La piattaforma sindacale prova a costruire risposte durature.*

### *1. La mobilitazione sindacale ha dato voce a un disagio profondo*

Per due volte, nel giro di tre anni, manifestazioni nazionali promosse dai sindacati dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil – Spi, Fnp e Uilp – hanno registrato una partecipazione elevata e superiore alle attese. Il 18 maggio 2016 riempiendo e «traboccando» da Piazza del Popolo e il 1° giugno 2019 sfidando con successo l'impegnativa Piazza San Giovanni. Chiunque si occupi di sindacato sa che partecipazioni così elevate non si raggiungono solo con ben collaudate macchine organizzative ma è necessario incrociare bisogni sentiti e agitare obiettivi radicati nella condizione materiale delle persone chiamate a manifestare.

Entrambe le manifestazioni hanno segnalato il problema di un disagio crescente delle persone anziane e forse, soprattutto, di una inquietudine diffusa. Cresce la consapevolezza che lo squilibrio demografico, connesso all'invecchiamento della popolazione, se non affrontato esplicitamente e organicamente con un profondo riorientamento delle politiche pubbliche mina le fondamenta della coesione sociale.

\* L'autore ringrazia per la collaborazione Antonio Pellegrino, Giuliano Ferranti e Valter Cavasin del Dipartimento Previdenza dello Spi Cgil nazionale.

Il modo ideologico con il quale il problema è stato trattato sul piano politico, con l'affermarsi di slogan semplicistici quali «Meno ai padri e più ai figli», e l'agitare lo spettro di un conflitto distributivo tra generazioni, fino alle insistenti e demagogiche ipotesi di ricalcolo retroattivo delle pensioni in essere per garantire una presunta equità tra generazioni, ha seminato incertezza e suscitato inquietudine.

Questa colpevolizzazione appare ingiusta sia a quella parte importante di pensionati con pensioni lorde superiori a tre volte il minimo, che vivono l'impatto di una svalutazione progressiva delle pensioni a causa degli interventi di de-potenziamento dei meccanismi di indicizzazioni, sia alla restante parte che vive il disagio di una pensione di importo limitato, gli uni e gli altri sottoposti a una pressione fiscale comparativamente più elevata rispetto agli altri redditi, ed esposti alle conseguenze dell'indebolimento delle protezioni socio-sanitarie.

La piazza del 2016 segnalò un malessere dei pensionati sul fronte della tutela del reddito. Ciò sembrò stupire molti, perché adagiati nella lettura, pur fondata, di anziani che avevano attraversato la crisi (che in quel momento sembrava in via di superamento) meglio delle altre fasce d'età.

In particolare alla fine del periodo 2008-2014 le famiglie con pensionati risultavano meno esposte al rischio di povertà (Istat, 2016).

Gli spazi che si erano gradualmente riaperti all'espansione del bilancio pubblico dopo la stretta dell'ultimo Governo Berlusconi e del Governo Monti si confrontavano con un pregresso di domande ed emergenze sociali consistenti (la crescita della povertà, le crisi aziendali, gli esodati) mentre la politica mostrava urgenza di dare segnali di riduzione del prelievo fiscale. Già l'intervento del bonus Renzi del 2014 (80 euro di detrazione riservati ai redditi da lavoro dipendente fino a 26.600 euro) aveva ignorato i redditi dei pensionati, allargando a dismisura la forbice del prelievo tra redditi generalmente assimilati, già segnato da una differenza nelle detrazioni che incide maggiormente tra i pensionati con un reddito contenuto. Se c'era stata fino a quel momento una sottovalutazione del peso della svalutazione delle pensioni, se ne fece carico la piattaforma con la quale i sindacati dei pensionati – Spi, Fnp e Uilp – chiamarono alla mobilitazione, che fu anche una reazione alla disinvoltura con la quale il Governo Renzi era intervenuto a legiferare dopo la sentenza della Corte costituzionale (70/2015) che aveva dichiarato illegittimo il blocco della rivalutazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo disposto dal d.l. 201/2011<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Governo Monti-Fornaro, ma il blocco, diversamente articolato, era già stato previsto dal Governo Berlusconi con la legge 111/2011.

## 2. Rivalutazione: una lunga storia fatta (quasi solo) di tagli e risparmi

Dopo una lunga serie di provvedimenti di raffreddamento e aggiustamento dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni (si contano dieci interventi legislativi tra il 1992, anno dell'abolizione dell'aggancio delle pensioni alla dinamica salariale, e il 2011) l'intervento del decreto 201/2011 bloccò ogni rivalutazione per le pensioni superiori a tre volte il minimo per il biennio 2012-2013. Si trattava di una «sospensione» della normativa generale (che restava quella della legge 388/2000) ma con pesanti effetti permanenti.

La normativa generale (tuttora vigente ma ancora temporaneamente sostituita da norme meno favorevoli) prevede l'indicizzazione al costo della vita (secondo l'indice Foi al netto dei tabacchi) dei trattamenti pensionistici complessivi (quindi cumulando trattamenti diversi ad esclusione di quelli assistenziali) per scaglioni: al 100% per lo scaglione fino a tre volte il valore del trattamento minimo Inps, del 90% per quello tra tre e cinque volte il trattamento minimo e del 75% per gli importi che superano il valore di cinque volte il trattamento minimo.

Il peso dell'intervento di blocco disposto dal d.l. 201/2011 emerse con evidenza a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015. Le stime di costo dell'eventuale rimborso integrale (24,1 miliardi di euro), i «risparmi» prodotti dal decreto n. 65/2015 (21,3 miliardi), con il quale il governo operò un limitato rimborso ai pensionati colpiti dal blocco e un parziale reintegro del valore delle pensioni interessate, e l'impatto sulla dinamica delle pensioni sono ben documentati nel Focus prodotto dall'Ufficio parlamentare di bilancio sulla vicenda. Dal documento (Ufficio parlamentare di bilancio, 2015) si evince che il contributo al bilancio dello Stato del taglio operato con il blocco dell'indicizzazione, a valle della sentenza CC 70/2015 e del d.l. 65/2015, è stato (al netto degli effetti fiscali) di 15,4 miliardi per il quadriennio 2012-2015, di 3,9 nel 2016, di 3,8 nel 2017, di 3,7 nel 2018 e di 3,7 nel 2019 (Ufficio parlamentare di bilancio, 2015).

Questo onere è stato sostenuto per il 29,5% da pensionati con trattamenti complessivi tra tre e quattro volte il minimo e per il 24,7% da pensionati con trattamenti tra quattro e cinque volte il minimo (Ufficio parlamentare di bilancio, 2015).

La perdita permanente del valore delle pensioni cumulata tra il 2012 e il 2015 è stata mediamente del 4,3%; del 3,9% per i trattamenti compresi tra tre e quattro volte il minimo (Ufficio parlamentare di bilancio, 2015d).

Un effetto dirompente è lo schiacciamento delle pensioni verso il valore di tre volte il minimo delle pensioni di poco superiori a quel valore: una pensione che nel 2011 fosse di importo di 1.500 euro lordi si ritroverà nel 2016 con 1.536 euro, una pensione che nel 2011 fosse di importo di 1.400 euro (inferiore a tre volte il trattamento minimo) si ritroverà nel 2016 con 1.500 euro mensili<sup>2</sup>. La differenza di 100 euro si è ridotta a 36! Si tratta di dati che dicono molto sulle ragioni del malessere dei pensionati.

Del resto, gli interventi sul meccanismo di indicizzazione sono continuati anche dopo l'emergenza spread, dato che dal blocco si era usciti gradualmente (legge 147/2013) con un sistema di rivalutazione (tabella 1) per classi di importo complessivo riferite al trattamento minimo che doveva valere fino al 2016 per poi ripristinare la normativa generale prevista dalla legge. Questo sistema è stato prorogato (legge 208/2015) a tutto il 2018.

*Tabella 1 - Rivalutazione delle pensioni per fasce previsto dalla legge 147/2013*

<i>Classe di importo</i>	Fino a 3 volte	Da 3 a 4 volte	Da 4 a 5 volte	Da 5 a 6 volte	Oltre 6 volte
<i>Percentuale di rivalutazione</i>	100	95	75	50	45

In sostanza l'intervento sui meccanismi di indicizzazione delle pensioni è stato una costante delle manovre economiche dal '92 in poi. Anticipando la Riforma Dini, l'abolizione della rivalutazione delle pensioni in relazione alla dinamica salariale (d.l. 503/92) è generalmente riconosciuta come uno degli interventi che maggiormente hanno contribuito al contenimento della dinamica del rapporto tra spesa pensionistica e Pil (Mef, 2018, p. 55).

Ad esclusione del 2007, anno di parziali miglioramenti dei trattamenti (fino a otto volte il trattamento minimo), il raffreddamento dell'indicizzazione è stato una costante delle manovre di finanza pubblica anche nelle fasi «espansive» del bilancio (tabella 2).

Ma il tema della tutela del valore delle pensioni non riguarda solo le pensioni superiori a tre volte il minimo. In effetti il problema della tenuta del valore nel tempo anche delle pensioni di importo più basso, teoricamente tutelate dalla indicizzazione, è un problema che si è posto,

<sup>2</sup> Fonte: elaborazione Dipartimento previdenza Spi Cgil nazionale.



anche in termini di valutazione della opportunità di indici specifici per i pensionati.

*Tabella 2 - Elenco provvedimenti e tipo di intervento*

Anno	1992	1992	1993	1994	1995	1997	1998	2000	2007	2007	2011	2011	2013	2015	2015	2018
P.L.	D.l. 384	D.lgs. 503	L. 537	L. 724	L. 335	L. 449	L. 448	L. 388	L. 127	L. 247	L. 111	D.l. 201	L. 147	L. 208	D.l. 65	L. 145
Tipo	x	-	+	-	-	x	-	-	+	x	x	x	-	-	-	-

*Legenda*

P.L.: provvedimento legislativo.

Tipo: x = intervento di blocco; - = intervento di raffreddamento; + = intervento di miglioramento.

Un'indagine Istat, volta a indagare la diversa esposizione all'inflazione davanti al cambio lira-euro del 2002, mise in luce che più che a un problema di diversa sensibilità dei panieri i redditi più bassi (non solo dei pensionati) si trovarono esposti a un maggior aumento dei prezzi più bassi, e pertanto subirono una inflazione superiore a quella calcolata ai fini della rivalutazione (Mostacci, Natale e Pugliese, 2005).

Di questo, peraltro, si mostrò consapevole il Governo Prodi nel 2007, quando in parallelo a un intervento di miglioramento del sistema di indicizzazione per le pensioni fino a otto volte il minimo fu istituita una somma aggiuntiva per i titolari di redditi fino a 1,5 volte il trattamento minimo Inps, la cosiddetta quattordicesima, differenziata in relazione all'anzianità contributiva.

È evidente inoltre che in un arco di tempo lungo la perdita di relazione tra la dinamica delle pensioni e la dinamica dei salari declassa lo status economico del pensionato, perché l'evoluzione della struttura dei consumi e dei bisogni non è pienamente rispecchiabile nella dinamica dei prezzi e nell'aggiornamento dei panieri.

In sostanza, in assenza di un aggancio alla dinamica salariale o ad altro indicatore della crescita di ricchezza del paese, appare ragionevole che periodicamente si ponga il problema di un intervento redistributivo.

### *3. L'accordo tra sindacati e governo del 2016*

Una inversione di tendenza, parziale ma significativa, alla svalutazione delle pensioni è senz'altro rappresentata dall'accordo (Protocollo di sintesi) siglato tra il governo e Cgil, Cisl e Uil il 28 settembre 2016. L'ac-

cordo prevedeva due misure dirette di aumento delle pensioni (che furono poi recepite in legge di bilancio per il 2017) e due rilevanti impegni per una successiva fase di confronto. I benefici diretti furono:

1. Un aumento ed estensione della quattordicesima, con un maggiore introito per i pensionati con redditi fino a 1,5 volte il trattamento minimo (tabella 3) e con l'estensione delle cifre del 2016 (in relazione alla stessa anzianità contributiva), ai pensionati con redditi da 1,5 a due volte il trattamento minimo (tabella 4).

In tutti i casi con una età minima di 64 anni.

2. Un aumento della detrazione di imposta fino a 55 mila euro, portando la no tax area a 8.125 euro annui netti, riducendo il differenziale con il trattamento fiscale del reddito da lavoro. Un intervento con un alto valore di principio e un impatto sui redditi più bassi perché l'estensione della no tax area comporta anche l'esenzione dalle addizionali regionali e comunali.

Ai fini della valutazione complessiva e congiunta dei due interventi va tenuto conto che la quattordicesima è esente da imposizione.

I due impegni per la cosiddetta fase due erano quelli di valutare e approfondire l'ipotesi di un paniere specifico ai fini della rivalutazione, per i pensionati, e di un nuovo meccanismo di indicizzazione per scagioni con la garanzia comunque del rispristino, dal 1° gennaio del 2019, del meccanismo previsto dalla legge 388/2000 e infine a considerare un'ipotesi di rivalutazione una tantum del montante per il 2019 a parziale recupero della svalutazione prodotta dal blocco del 2011.

*Tabella 3 - Aumenti della 14<sup>a</sup> per i pensionati con redditi fino a 1,5 volte il trattamento minimo*

Anzianità contributiva	Fino a 15 anni	Da 15 a 25 anni	Oltre 25 anni
Da (valore 2016)	336	420	504
A (valore dal 2017)	437	546	655

*Tabella 4 - Valore della 14<sup>a</sup> per pensionati con reddito compresi tra 1,5 e due volte il trattamento minimo*

Anzianità contributiva	Fino a 15 anni	Da 15 a 25 anni	Oltre 25 anni
Valore	336	420	504

#### 4. Dai pensionati ai pensionandi: un nuovo taglio per finanziare quota 100

Anche la piazza del 2019, pur convocata su una piattaforma articolata relativa alla condizione degli anziani, ha avuto al centro il tema della rivalutazione delle pensioni, non fosse altro per la coincidenza per la quale, nel giorno stesso della manifestazione, scattò il recupero sulle pensioni degli «indebiti» maturati a causa della decisione, contenuta nella legge di bilancio per il 2019, di operare l'ennesima modifica del sistema di indicizzazione. Invece del ritorno al sistema di rivalutazione per scaglioni si decise l'ennesima sospensione della norma generale: il permanere di un sistema di rivalutazione per classi di importo complessivo per trattamenti in rapporto al trattamento minimo rimodulato come da tabella 5, con un risparmio complessivo nel triennio 2019-2021 di 3,6 miliardi (v. Relazione alla legge di bilancio 2019).

*Tabella 5 - Rivalutazione delle pensioni per fasce di importo complessivo secondo la legge 145/2018*

<i>Fino a 3 volte il minimo</i>	<i>Tra 3 e 4 volte</i>	<i>Tra 4 e 5 volte</i>	<i>Tra 5 e 6 volte</i>	<i>Tra 6 e 8 volte</i>	<i>Tra 8 e 9 volte</i>	<i>Oltre 9 volte</i>
100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%

*Tabella 6 - Confronto tra i valori mensili delle pensioni al 2019, 2020 e 2021, secondo i due metodi di rivalutazione (valore lordo)*

	<i>Rivalutazione per scaglioni, l. 388/2000</i>			<i>Rivalutazione per fasce, l. 145/2018</i>		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
1.600	1.617,52	1.635,23	1.653,14	1.617,08	1.634,33	1.651,77
1.800	1.819,50	1.839,21	1.859,13	1.819,21	1.838,62	1.858,24
2.100	2.122,47	2.145,18	2.168,13	2.117,79	2.135,73	2.153,82
2.300	2.324,45	2.349,16	2.374,13	2.319,49	2.339,13	2.358,94
2.600	2.617,32	2.654,93	2.682,83	2.614,88	2.629,83	2.644,88
3.000	3.030,62	3.061,55	3.092,80	3.017,16	3.034,42	3.051,78

*Fonte:* elaborazione a cura del Dipartimento previdenza Spi Cgil nazionale. Ipotesi tasso di rivalutazione 1,1% annuo costante nel triennio.

Giocando un po' con le cifre, vari esponenti del governo in carica in quel momento hanno cercato di spacciare l'intervento come una rivisitazione migliorativa per le pensioni più basse: dalla tabella 6 risulta evidente che il passaggio dalla rivalutazione per scaglioni alla rivalutazione

per fasce penalizza tutte le pensioni superiori a tre volte il minimo. In particolare per le pensioni comprese tra tre e quattro volte il minimo l'indicizzazione al 97% dell'intero importo non compensa la perdita della indicizzazione al 100% dello scaglione fino a tre volte il minimo.

### 5. Valore e dinamica delle pensioni da lavoro

Per cogliere l'impatto delle misure è utile rapportarlo alla distribuzione per valore delle pensioni e alla sua dinamica. Il valore medio mensile dei trattamenti pensionistici dei 16 milioni di pensionati italiani è stato nel 2017 di 1.375,91 euro<sup>3</sup>. Ma questa media è il risultato di valori e componenti del trattamento molto diversi. Se ci concentriamo sul totale dei pensionati che godono della sola pensione di vecchiaia (comprensivo di quelle di anzianità/anticipate), quasi 8 milioni di pensionati, il valore medio mensile si innalza a 1.574,34 euro<sup>4</sup>. Sale a 1.675 se si considerano i pensionati che godono di trattamenti che cumulano vecchiaia e reversibilità<sup>5</sup>. Queste medie sono a loro volta frutto di una distribuzione degli oltre 11 milioni di pensionati come da tabella 7.

*Tabella 7 - Pensionati di vecchiaia da 499,99 a oltre 5.000 euro per classi di 500 euro e multipli (valori assoluti e in %)*

<i>Fino a 499,9</i>	<i>Da 500 a 999</i>	<i>1.000 1.499</i>	<i>1.500 1.999</i>	<i>2.000 2.499</i>	<i>2.500 2.999</i>	<i>3.000 3.499</i>	<i>3.500 3.999</i>	<i>4.000 5.000</i>	<i>Oltre 5.000</i>	<i>Totale</i>
467.394	2.243.650	2.578.500	2.373.383	1.494.170	807.827	406.139	210.125	202.761	255.188	11.039.137
4,23	20,32	23,36	21,5	13,54	7,32	3,68	1,9	1,84	2,31	100

*Fonte:* Elaborazione Dipartimento previdenza Spi su dati Inps.

Con le donne molto rappresentate nella classe fino a 1.500 euro, parimenti rappresentate tra i 1.500 e i 2.500 euro e sempre meno in quelle di importo superiore.

Tra i pensionati che godono della sola pensione di vecchiaia (comprensiva di anzianità/anticipata), l'andamento per classi d'età della media dei trattamenti percepiti varia a decrescere con l'età da 2.061,01 euro per i pensionati che hanno tra i 50 e i 59 anni a 1.277,88 degli over 90%.

<sup>3</sup> Elaborazione Dipartimento previdenza Spi Cgil nazionale su dati Istat.

<sup>4</sup> Ivi.

<sup>5</sup> Ivi.

<sup>6</sup> Ivi.

Per tutte le classi di età inferiori ai 74 anni il valore medio dei trattamenti è superiore a tre volte il minimo<sup>7</sup>.

Ancora, se si valuta l'andamento delle pensioni liquidate negli ultimi anni, emerge che in connessione all'aumento dell'età pensionabile c'è un prevalere delle pensioni di anzianità/anticipata il cui importo medio è stato nel 2017 nel settore privato di 2.450 euro per gli uomini e di 1.758 per le donne, e nel settore pubblico di 3.091 euro per gli uomini e di 2.281 per le donne<sup>8</sup>.

L'insieme di questi dati se da un lato conferma la presenza di quasi 3 milioni di pensionati che hanno una pensione «da lavoro» ma con redditi pensionistici inferiori ai 1.000 euro mensili e altri 2 milioni e mezzo che stanno sotto le tre volte il minimo, dall'altro ci dice che il processo di svalutazione del valore delle pensioni intacca seriamente le altre pensioni da lavoro, quei 4 milioni e mezzo di pensionati che stanno tra tre e sei volte il minimo e che, anche in virtù dell'elevamento dell'età pensionabile, godono delle maggiori anzianità contributive.

Gli interventi ripetuti sul meccanismo di indicizzazione determinano non solo un effetto, diretto e percepibile anno per anno, di perdita del valore della pensione, ma anche un di più di incertezza, alimentando un senso di incombente minaccia anche in strati di pensionati che, per l'importo della loro pensione, avevano accarezzato l'idea di una terza età serena, nella quale reinventarsi le finalità della propria vita, tra impegno sociale, cura di sé e cura degli altri.

Questa sensazione è aggravata dalla constatazione che il reddito da pensione è quello più gravato dalla tassazione. Nonostante il già citato intervento della legge di bilancio 2017 in attuazione dell'accordo del novembre 2016, resta una differenza nel sistema di detrazioni tra reddito da lavoro dipendente e reddito da pensione, una differenza che raggiunge il suo massimo per i redditi con valore da due a tre volte il minimo pensionistico Inps (fino a 1,5% in più di aliquota effettiva) e resta ancora elevata (+0,8% di aliquota effettiva) fino a quattro volte lo stesso valore minimo (Birindelli, Bloise e Raitano, 2016). La giustificazione di questo diverso trattamento fiscale è lacunosa in via di principio (se il reddito da pensione è considerato reddito da lavoro differito, tassato come gli altri redditi da lavoro data l'esenzione concessa ai contributi) ma anche in relazione all'evoluzione della normativa fiscale: la dizione «detrazione per spese per la produzione del reddito» è davvero

<sup>7</sup> Ivi.

<sup>8</sup> Ivi.

obsoleta, sia in ragione della varietà di detrazioni che si connettono oggi, a vario titolo, a un rapporto di lavoro sia al fatto che quella detrazione non è in grado di confrontarsi adeguatamente con i mutamenti intervenuti nel trattamento fiscale del lavoro autonomo e infine perché sottovaluta il concorso del pensionato al processo complessivo di produzione del reddito sia nella suddivisione del lavoro familiare che nelle tante forme di partecipazione alla vita delle comunità. Il bonus Renzi ha esasperato questa differenza.

### *6. La condizione dei pensionati tra «happy ageing» e preoccupazione per il futuro*

I segnali della politica hanno insomma aperto una contraddizione tra l'aspirazione alla serenità e all'impegno e la sensazione di perdita e di scivolamento progressivo della propria condizione sociale.

Da un lato non c'è dubbio che l'aumento dell'aspettativa di vita apra nuovi spazi alla gestione di un «tempo liberato» e a un incremento di attività riconducibili all'invecchiamento attivo, tanto più se si dispone di un reddito in grado di dare una sostanziale continuità al proprio tenore di vita (Fabris, 2018). Lo confermano le statistiche in merito a un aumento, tra il 2008 e il 2018, della partecipazione ad attività sociali, culturali e di volontariato, all'attività fisica, alla cura di sé (Istat, 2019). E ciò rappresenta non solo una opportunità per i singoli ma anche per la società.

La «silver economy» (le attività economiche rivolte ai consumi della terza età) è molto più di una suggestione, è un settore ormai rilevante dell'economia del paese.

È stato stimato che in Italia muove un mercato di circa 123 miliardi di euro e produce oltre un milione di posti di lavoro; i settori più interessati sono, in ordine d'importanza, la sanità e l'assistenza sociale, i trasporti e i viaggi, la cultura e il tempo libero, l'edilizia e la tecnologia – domotica e teleassistenza, comunicazione ecc. (Bonfiglio, 2018).

L'invecchiamento è da questo punto di vista una opportunità con grandi incognite. Secondo i dati riportati dal Rapporto 2019 dell'Istat, continua a espandersi l'orizzonte di vita anche per gli anziani e aumentano gli anni vissuti senza limitazioni nelle attività. Se consideriamo la speranza di vita a 65 anni, gli uomini possono contare in media su altri 19,3 anni, le donne su 22,4 (stime al 2018); rispetto a dieci anni fa tali valori sono in aumento, soprattutto per gli uomini (un anno e mezzo in più contro

quasi un anno per le donne). Per la stessa fascia d'età gli anni da vivere senza limitazioni nelle attività sono rispettivamente 10,0 e 9,4 (2017); rispetto al 2008 la vita media libera da limitazioni è aumentata di un anno per gli uomini e di sei mesi per le donne» (Istat, 2019b, p. 122).

L'allungamento della speranza di vita corre dunque di più dell'allungamento degli anni da vivere senza limitazioni.

Altre tendenze riguardano le persone anziane, a partire da quelle con i redditi più bassi; ne diamo alcuni cenni senza la pretesa di esaustività.

Secondo il rapporto di sorveglianza sullo stato di salute delle persone anziane «Passi d'argento», pubblicato dall'Istituto superiore della sanità, c'è un rapporto stretto tra condizione economica e percezione del proprio stato di salute (si sente in buona salute il 93% delle persone senza difficoltà economiche rispetto al 70% di quelle con molte difficoltà economiche). Quella della percezione dello stato di salute con la condizione economica è una relazione più forte rispetto a quella con l'età, il genere e il titolo di studio<sup>9</sup>.

Secondo la stessa sorveglianza sono disabili, secondo la definizione della letteratura internazionale – impossibilità di svolgere autonomamente anche una sola delle sei Attività fondamentali della vita quotidiana (Adl) –, quindici anziani su cento, il 47% degli over 85 e il 25% di chi ha gravi difficoltà economiche (che può anche essere letto come il fatto che la disabilità porta più frequentemente verso un impoverimento).

La quasi totalità delle persone con disabilità (99%) riceve aiuto, ma questo carico di cura e di assistenza è per lo più sostenuto dalle famiglie, molto meno dal servizio pubblico di Asl e Comuni: il 94% delle persone con disabilità dichiara di ricevere aiuto dai propri familiari per la/le attività della vita quotidiana per cui non è autonomo, il 36% da badanti, il 10% da conoscenti; il 9% riceve aiuto a domicilio da operatori socio-sanitari, il 2% presso un centro diurno. Una piccola quota è sostenuta da associazioni di volontariato (3%). Fra loro meno di una persona su quattro riceve un contributo economico per questa condizione di disabilità, come l'assegno di accompagnamento (si consideri che il sistema di sorveglianza «Passi d'argento» non monitora i ricoverati in strutture residenziali)<sup>10</sup>.

Più ancora estesa è la fragilità intesa come impossibilità a svolgere autonomamente due o più funzioni complesse, le cosiddette Idl. Sono fragili venti anziani su cento, il 34% degli over 85, e anche in questo

<sup>9</sup> Si veda *Sorveglianza Passi d'argento* disponibile all'indirizzo internet: <https://www.epicentro.iss.it/passi-argento/info/aggiornamenti>.

<sup>10</sup> Ivi.

caso la correlazione con la condizione economica è più forte rispetto al genere e all'istruzione.

La quasi totalità delle persone con fragilità (98%) riceve aiuto per svolgere le funzioni delle attività della vita quotidiana per cui non è autonomo (Iadl), ma questo aiuto è per lo più sostenuto dalle famiglie, dai familiari direttamente (94%) e/o da badanti (21%), ma anche da conoscenti (12%); solo il 3% riferisce di ricevere aiuto a domicilio da operatori socio-sanitari delle Asl o del Comune, meno dell'1% da parte di un centro diurno. Una piccola quota è sostenuta da associazioni di volontariato (1%)<sup>11</sup>.

A fronte di questo quadro sta il fatto che il nostro paese resta l'unico tra i grandi Stati europei che non hanno introdotto riforme significative del proprio sistema di *Long Term Care* (risale al 1988 l'estensione dell'indennità di accompagnamento agli ultrasessantacinquenni), che mantiene come prevalente un intervento di trasferimento monetario privo di criteri chiari di accesso, che per questo diventano sempre più restrittivi, e che vede un divario territoriale enorme (tra Regioni e tra Comuni) di risorse destinate alla popolazione anziana non autosufficiente.

Le tendenze della spesa sono peraltro preoccupanti. Secondo il 6° *Rapporto Nna* (Network non autosufficienza, 2018) dal 2013 al 2015 la spesa pubblica per anziani non autosufficienti si è complessivamente ridotta di 1,6 miliardi di euro, principalmente a causa di una forte contrazione della spesa sanitaria (2,2 miliardi di euro in meno) e nonostante l'aumento delle indennità di accompagnamento, del Fondo nazionale per la non autosufficienza e dell'investimento sulla misura anziani del Piano di azione e coesione (Pac) nelle quattro Regioni convergenza. Secondo l'Istat, inoltre, «nel periodo osservato diminuiscono gradualmente le risorse dedicate ai servizi per gli anziani, sia in valore assoluto che come quota sul totale della spesa sociale dei Comuni (dal 25% del 2003 al 17% del 2016). Nello stesso lasso di tempo l'incremento delle persone anziane residenti accentua la diminuzione della spesa pro capite: da 119 euro nel 2003 si passa a 92 euro annui nel 2016 (Istat, 2019a).

Gli anziani non autosufficienti pagano il conto sia dei processi di razionalizzazione della spesa sanitaria sia dell'indebolimento delle risposte del welfare locale, che sceglie altre priorità.

Ma un sistema che delega alla famiglia non regge a fronte delle trasformazioni demografiche. In particolare è la previsione di un drastico calo dei potenziali *caregivers* a rendere sempre più incerto il futuro degli an-

<sup>11</sup> Ivi.



ziani (Falasca, 2018, pp. 115-121), i quali avvertono un rischio per il loro futuro e per gli ultimi anni della loro vita, non sapendo se basteranno la loro pensione e (per quelli che hanno potuto) i loro risparmi. Acuisce questa incertezza anche il rapporto con la propria abitazione. Punto di «sicurezza» fino a un certo momento della propria vita, la casa di proprietà è parte fondamentale del risparmio degli anziani. In molti casi la parte preponderante.

Al 2011 l'80,3% degli anziani viveva in una casa di proprietà (Falasca, 2018, pp. 191-192).

Il valore di questo patrimonio ha subito una secca svalutazione con la crisi del 2008-2010 e la ripresa dei valori del mercato immobiliare delle abitazioni usate è avvenuta lentamente e parzialmente, interessando prevalentemente le aree di pregio della grandi città e le aree interessate da una stentata ripresa economica che ha avuto un carattere molto selettivo sul piano territoriale. Si può ragionevolmente supporre che il patrimonio abitativo degli anziani, che è maggiormente concentrato nei comuni minori, nelle aree interne e nelle periferie (Falasca, 2018, pp. 195) stia ancora largamente scontando gli effetti del calo dei valori immobiliari successivo al 2008.

Quel patrimonio ha anche una grande difficoltà a rendersi «liquido» sia rispetto alle esigenze di ammodernamento e adeguamento della propria abitazione connesse all'invecchiamento (il 60% degli edifici di oltre due piani è senza ascensore) che rispetto alla necessità di sostenere la propria capacità di spesa, in generale e a maggior ragione davanti a esigenze connesse con il peggioramento del proprio stato di salute. Secondo recenti ricerche (Beltrametti, 2017) in Italia vi sono circa 1,3-1,4 milioni di famiglie di anziani che hanno un reddito basso e posseggono una casa di valore medio-alto. Ma la propensione a rendere liquido il valore dalla casa di prima abitazione resta molto bassa. È probabile che incida il fatto che i due istituti attualmente offerti dal mercato e dalla legislazione (la vendita della nuda proprietà e il mutuo vitalizio ipotecario previsto dalla legge 41/2007) mostrino gravi lacune sul piano della possibilità di accesso, della trasparenza dei criteri di valutazione degli immobili e su quello della convenienza. A differenza di altri paesi (Beltrametti, 2017), nel nostro né il mercato né la legislazione hanno cercato di dare risposte più convincenti a questi problemi, offrendo garanzie sia di trasparenza ed equità della transazione che dai rischi che sono comunque impliciti in operazioni che scontano l'aspettativa di vita.

RPS

Raffaele Atti

## 7. La piattaforma sindacale

Si sono messe in luce, senza pretese di esaustività, le cause di incertezza che gravano sulla vita dei pensionati che possono aver contribuito a spingere a un'alta partecipazione alla mobilitazione del sindacato. Di queste ragioni la piattaforma unitaria dei sindacati confederali Spi Cgil, Fnp Cisl e Uilp Uil ha provato a farsi carico con scelte chiare e tra loro interconnesse. Per sua natura un sindacato deve provare a fare sintesi tra gli interessi rappresentati e anche a individuare priorità.

Non c'è dubbio che il tema generale della rivalutazione delle pensioni sia la priorità da declinare. A partire dalle pensioni più basse per le quali è giusto confermare l'impianto con il quale è stata introdotta nel 2008 e aumentata nel 2016 la quattordicesima: aumenti differenziati in ragione dell'anzianità contributiva. Ciò rafforza il legame tra pensione e attività lavorativa svolta ed evita di schiacciare sul minimo le pensioni da lavoro. Su questo piano si tratta di dare continuità, allargando gradualmente la platea verso il valore di tre volte il minimo e innalzando gli importi. Contemporaneamente va riconquistato un meccanismo più esteso di rivalutazione delle pensioni rispetto al costo della vita. Il primo obiettivo è quindi la riconquista di un sistema di rivalutazione per scaglioni. Poi, anche alla luce dei dati forniti, si tratterà di valutare fino a dove estendere una copertura integrale rispetto all'aumento del costo della vita, oggi ferma a tre volte il minimo, valore appena oltre il quale si sono addensati fattori di criticità che hanno concorso e concorrono a uno schiacciamento. Poi c'è la questione fiscale: parificazione del trattamento fiscale tra redditi da lavoro e redditi da pensione nell'ambito di una riforma fiscale che riequilibri il prelievo con gli altri redditi e contrasti efficacemente l'evasione. L'inevitabile gradualità su questi tre capitoli, quattordicesima, rivalutazione e fisco, rende ancora più urgente l'indicazione di una direzione di marcia che dica con chiarezza che dalla strategia per il risanamento del bilancio pubblico e per la crescita esce la carta di una progressiva svalutazione delle pensioni. Non meno importanti sono le rivendicazioni sindacali in materia di sanità (accessibilità ai servizi e alle prestazioni, presa in carico delle cronicità, eliminazione delle liste d'attesa, riduzione della mobilità sanitaria) e di assistenza alle persone non autosufficienti. Se si aprisse effettivamente una nuova stagione di riforme, è lecito attendersi che dai pensionati arrivi un impulso alla crescita e una liberazione di energie utili a tutto il paese.

### Riferimenti bibliografici

- Beltrametti L. (a cura di), 2017, *House Rich, Cash Poor. Come rendere liquida la ricchezza rappresentata dalla casa di abitazione*, «Quaderni dell'Osservatorio», n. 26, Fondazione Cariplo, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.fondazionecariplo.it/static/upload/hou/house-rich-cash-poor.pdf>.
- Birindelli L., Bloise F. e Raitano M., 2016, *Meccanismi di tassazione e indicizzazione dei redditi da pensione: scenari alternativi*, Roma.
- Bonfiglio S., 2018, *Continua a crescere la «silver economy»: un'opportunità da non perdere*, Ancescao, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.ancescao.it/images/Cresce\\_la\\_Silver\\_Economy\\_62620.pdf](https://www.ancescao.it/images/Cresce_la_Silver_Economy_62620.pdf).
- Fabris M. (a cura di), 2018, *Reinventarsi in un tempo liberato. Idee e proposte per l'invecchiamento attivo*, Ricerca svolta da Episteme per conto dello Spi Cgil nazionale, Roma.
- Falasca C., 2018, *Il diritto ad invecchiare a casa propria - Problemi e prospettive della domiciliarità*, LiberEtà, Roma.
- Istat, 2016, *Rapporto sulla condizione di vita dei pensionati*, «Istat Focus», 12 dicembre, Roma.
- Istat, 2019a, *La spesa dei Comuni nei servizi sociali*, gennaio, Roma.
- Istat, 2019b, *Tendenze demografiche e percorsi di vita*, cap. 3, in *Rapporto Annuale 2018*, Istat, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 2018, *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*, Roma.
- Mostacci F., Natale G. e Pugliese E., 2005, *Gli indici dei prezzi al consumo per sub popolazioni*, Istat, Roma.
- Network non autosufficienza (a cura di), 2017, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, 6° Rapporto 2017/2018*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn).
- Ufficio parlamentare di bilancio, 2015, *La rivalutazione delle pensioni dopo il decreto-legge 65 2015: effetti redistributivi e di finanza pubblica*, «Focus n. 4», 16 giugno.



## Pensioni, la riforma necessaria

**Roberto Ghiselli**

*La normativa previdenziale italiana deve essere ripensata per arrivare a una vera riforma strutturale del sistema che comunque riaffermi e consolidi il ruolo della previdenza pubblica e la sua natura universale e solidale. Un sistema previdenziale che dovrà essere imperniato sulla flessibilità in uscita, per favorire la libera determinazione delle persone nel progettare il loro percorso di vita, ma anche equo e solidaristico, in grado quindi di riconoscere le diverse*

*condizioni presenti nel mondo del lavoro, sostenendo quelle che sono le situazioni di fragilità o di disparità, come il riconoscimento della diversa gravosità dei lavori, del lavoro di cura e delle donne, il lavoro povero e discontinuo. Una riforma che riunifichi le persone, i generi e le generazioni, che guardi al paese anche per quello che sarà e che sappia offrire a tutti, a partire dai più giovani, una prospettiva nella quale ciascuno possa riconoscersi.*

### 1. Introduzione

La previdenza è un pilastro fondamentale per la tenuta sociale di una comunità, un cardine dei moderni sistemi di welfare che connotano il nostro continente, nelle diverse forme che la storia dei singoli paesi ha stratificato.

Il sistema previdenziale italiano, in particolare, ha un carattere marcatamente universale, ormai pressoché omogeneo in tutti i settori lavorativi per i criteri d'accesso e i trattamenti erogati, incardinato sul pilastro pubblico, con una componente complementare abbastanza limitata.

Nei decenni passati il sistema italiano ha assolto, oltre alla sua principale funzione previdenziale, anche funzioni surrogatorie o improprie, a volte come strumento di contrasto alla povertà (le pensioni di invalidità per come venivano gestite qualche decennio fa, legate al criterio della riduzione della capacità di reddito) o come ammortizzatore sociale (ad esempio i prepensionamenti) o come strumento di consenso elettorale (le «baby pensioni» nei settori pubblici).

Dopo decenni di stabilità normativa, nei quali erano emerse le profonde

contraddizioni e le iniquità del sistema, nella prima metà degli anni '90 venne posto con forza il tema di una riforma previdenziale che lo rendesse più sostenibile e armonico. Da qui le prime misure adottate dal Governo Amato (d.lgs. 503/92 e 124/93) e poi, soprattutto, la Riforma Dini (legge 335/95 con gli aggiustamenti introdotti con la successiva legge 449/97).

La Riforma Dini, seppure attraverso percorsi gradualisti, modifica radicalmente l'assetto normativo, in particolare introducendo quattro elementi rilevanti:

- il calcolo contributivo dal 1996;
- la flessibilità in uscita tra 57 e 65 anni per il regime contributivo;
- la parificazione dei regimi previdenziali fra i diversi settori;
- la nuova regolamentazione e l'avvio di un sistema diffuso di previdenza complementare.

Le norme successive (in particolare le leggi 243/04, 247/07, 122/10, 111/11, 214/11, 232/16 e 26/19), che ne hanno poi modificato radicalmente l'impianto, in particolare rispetto ai requisiti d'accesso, sono state introdotte o per correggere la dinamica della spesa o per limitare gli squilibri introdotti dalle precedenti normative (scalone, esodati), ma tutte al di fuori di un disegno organico e coerente, con misure a volte improvvisate, parziali o sperimentali (Ape), magari prorogate più volte (Opzione donna). O misure mai decollate effettivamente, come quelle a favore dei lavoratori adibiti ad attività usuranti o gravose, o anche le norme sui riscatti e le ricongiunzioni che hanno alimentato l'incertezza delle persone sulle scelte da assumere.

Anche il sistema introdotto da Sacconi dell'aggancio automatico dei requisiti anagrafici e contributivi alla speranza di vita ha generato una immotivata doppia penalizzazione, quella appunto sui requisiti di accesso alla pensione, ma anche quella sui rendimenti, andando a modificare contestualmente anche i coefficienti di trasformazione.

In questi anni si è pertanto generata una situazione di incertezza per le persone e una difficoltà nel costruirsi dei progetti di vita.

L'attuale normativa, infatti, ormai è un ginepraio nel quale convivono diversi strumenti: la pensione di vecchiaia nel sistema misto e la pensione di vecchiaia anticipata nel sistema contributivo, legate alla speranza di vita, la pensione anticipata, senza legame con la speranza di vita, ma con finestre fino al 2026, Quota 100 fino al 2021, la norma sui precoci, senza speranza di vita per i gravosi fino al 2029, l'Ape sociale e l'Ape volontaria che hanno una durata a termine, l'intervento sugli usuranti, senza l'aggancio alla speranza di vita fino al 2029, e gli altri

strumenti di uscita anticipata dal lavoro, con o senza contributo delle imprese (Ape aziendale, Isopensione, Contratti di espansione, Fonti di settore, Rita).

Il punto a cui si è giunti consiglierebbe di superare logiche emergenziali o elettoralistiche e lavorare per ricostruire un sistema previdenziale organico, che possa essere stabile, coerente, sostenibile economicamente e socialmente nel medio-lungo periodo.

## 2. *Gli elementi strutturali e di contesto*

Un progetto di questo tipo non può non partire da un'analisi dalle condizioni e dai processi strutturali che stanno trasformando il mondo del lavoro e la società, di cui è necessario tener conto, alcuni dei quali vanno assunti nella loro oggettività, altri sono determinabili, o condizionabili, con le *policies*. Per quanto riguarda il nostro paese le caratteristiche strutturali e le dinamiche in corso più significativi sono:

- il basso livello dell'occupazione e della qualità del lavoro;
- la bassa crescita economica;
- la bassa redditività e le moderate dinamiche retributive;
- l'alto debito pubblico;
- un'alta speranza di vita;
- la denatalità;
- i processi migratori in entrata e in uscita;
- la lenta ma costante trasformazione del ruolo delle donne nel mercato del lavoro e nella società.

E, partendo da queste considerazioni di contesto, una discussione sulla previdenza deve evitare due rischi opposti: ragionare nel breve termine, sulla base di dati ed esigenze dettate dalla contingenza, siano essi derivanti dall'andamento della spesa previdenziale o, ancor peggio, dall'andamento del bilancio pubblico in generale o, all'opposto, proiettare lo sguardo esclusivamente nel medio e lungo periodo, assumendo come elementi assiomatici le previsioni macroeconomiche e demografiche.

Al contrario è opportuno affrontare con flessibilità le situazioni che si presentano anche nella loro immediatezza (pensiamo ai problemi sorti nel non aver gestito con accortezza i passaggi da un assetto normativo all'altro, come nei casi degli esodati, o quello relativo alle donne in rapporto al repentino innalzamento dell'età di pensionamento), ma senza mai abbandonare un quadro d'insieme e una cornice stabile e coerente entro cui collocarsi.

È altresì importante essere consapevoli che nessuna previsione prospettica regge integralmente alla prova del tempo (pensiamo alle diverse previsioni macroeconomiche fatte in passato e molto spesso contraddette, o modificate, dall'evoluzione concreta delle cose). E, elemento ancora più importante, quasi tutti i fattori strutturali di lungo periodo sono influenzabili, se non completamente determinabili, dalle politiche. Quindi, pensando appunto al lungo periodo, è fondamentale accompagnare qualsiasi ragionamento sulla previdenza, sulle sue dinamiche e sul suo assetto normativo a quelle che possono essere le misure attraverso cui ricercare una coerenza tra le politiche economiche, industriali e del lavoro, la distribuzione del reddito e le politiche di welfare, le ragioni della sostenibilità ambientale.

Il Working Group on Ageing (Epc-Wga) assume come elementi determinanti per misurare in chiave prospettica l'incidenza della spesa previdenziale sul Pil quattro fattori demografici (il tasso di fecondità, la speranza di vita, il saldo migratorio e l'indice di dipendenza degli anziani) e sei indicatori macro-economici (tasso di attività, tasso di disoccupazione, tasso di occupazione, variazione dell'occupazione, produttività e Pil).

Per quanto attiene agli aspetti demografici, se escludiamo il tasso di fecondità, rispetto al quale qualunque variazione che si determinerebbe da qui in avanti non avrebbe alcuna sostanziale influenza, almeno fino alla metà del secolo, tutti gli altri fattori demografici sono influenzabili dalle politiche che si potrebbero mettere in campo, in particolare quelle sanitarie e migratorie.

Da questo punto di vista, con un tasso di fecondità che attualmente è all'1,29% (Oecd, 2019), pur se stimato in crescita, ed una speranza di vita che mediamente si prevede possa crescere di un mese all'anno, il rapporto tra la popolazione anziana e quella in età attiva crescerà inevitabilmente con un rapporto che l'Istat stima passare dal 36% del 2020 al 57% nel 2040.

Su questo dato inciderà anche, nei prossimi due decenni, l'ingresso e la permanenza fra la popolazione pensionata dei *baby boomers*.

A maggior ragione sono «determinabili» le variabili economiche e sociali, sulle quali le politiche pubbliche possono incidere ritracciando così le curve previsionali.

La società in questi anni è profondamente cambiata. Innanzitutto per le trasformazioni che hanno coinvolto il mercato del lavoro, soprattutto con il moltiplicarsi di tipologie contrattuali considerate «atipiche». Un fenomeno che non sempre è perimetrabile all'interno della categoria della



precarietà perché a volte viene ricercato un diverso rapporto con il lavoro, nel quale gli elementi di autonomia, gestione dei tempi e delle modalità con cui si esplicitano le competenze, le aspettative di reddito, per molti rappresentano obiettivi altrettanto importanti rispetto alla garanzia del reddito e della stabilità occupazionale. Questo vale in particolare per i più giovani, soprattutto nelle attività a medio ed alto contenuto professionale o legate all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche.

Cambia e si diversifica quindi il rapporto con il lavoro, e in questo processo gli elementi di precarizzazione, che comunque sono prevalenti, convivono con una aspirazione ad avere un lavoro motivante e compatibile con i propri tempi di vita.

Questo diversificato rapporto con il lavoro permane anche nell'età più avanzata, anche in prossimità del pensionamento. Ragioni che portano le persone a vedere il ritiro dal lavoro come una liberazione agognata da una condizione che ti impone obblighi, tempi e fatica o, all'opposto, come una cesura dolorosa del percorso esistenziale, una perdita di soggettività e di status. E spesso queste due condizioni convivono nella stessa persona.

Oltre alle ragioni di ordine professionale ve ne sono poi altre che rendono rilevanti le differenze. Innanzitutto quelle relative al reddito, cioè la necessità di non rinunciare a una parte delle entrate il più a lungo possibile.

Vi sono infine ragioni di ordine familiare, in particolare la necessità di dedicarsi ad attività di cura nei confronti di genitori anziani o non autosufficienti, di persone disabili, di nipoti, ragioni legate alla salute, o a scelte di vita diverse.

### *3. Le coordinate per una riforma di sistema*

Considerando l'insieme di questi elementi vi sarebbe quindi la necessità di ripensare complessivamente il sistema previdenziale tenendo assieme le ragioni della sostenibilità economica e sociale, assumendo i profili della flessibilità e della solidarietà come centrali.

#### *3.1 La flessibilità*

Innanzitutto in un sistema contributivo, basato sull'accantonamento (virtuale) e la rivalutazione di un montante e sui coefficienti di trasformazione legati all'età di pensionamento e alla speranza di vita, parlare

di limiti anagrafici o contributivi per il pensionamento non è più un elemento determinante, essendo i rendimenti soggetti al calcolo attuariale, naturalmente all'interno di un range temporale, e volendo anche reddituale, se ragionevole, che eviti lo snaturamento del carattere previdenziale dello strumento.

La piattaforma sindacale unitaria a questo riguardo ipotizza un'età minima di 62 anni, salvo la possibilità di accedere alla pensione anticipata con 41 anni di contributi a prescindere dall'età.

Non vi è dubbio che siamo in una fase di transizione nella quale, ancora per diversi anni, chi andrà in pensione avrà comunque una componente retributiva nel calcolo pensionistico, e questa è una condizione premiante in relazione alla bassa età di pensionamento.

Ma se si considera che ormai sono praticamente esaurite le coorti di lavoratori interamente (fino al 2011) nel sistema retributivo, e che per coloro che stanno nel sistema misto la componente retributiva rappresenta al massimo il 40% del periodo di anzianità maturata, un impianto di uscita flessibile così immaginato regge, e reggerà ancor più in futuro, alla prova della sostenibilità finanziaria.

Per la verità la legge 214/11 prevede già una forma di flessibilità in uscita, che offre la possibilità di accedere alla pensione con tre anni di anticipo rispetto all'età per la pensione di vecchiaia, con almeno 20 anni di contributi. Ma questa norma ha tre grossi limiti che andrebbero rimossi: è una possibilità prevista appunto solo per chi è interamente nel sistema contributivo, parte da un limite di età troppo elevato (attualmente 64 anni e agganciato alla speranza di vita) e, soprattutto, ha come requisito di accesso l'aver maturato un trattamento pensionistico di almeno 2,8 volte l'assegno sociale (attualmente 1.282 euro).

Queste condizioni ostative andrebbero quindi rimosse, estendendo il diritto anche a chi è nel regime misto, riducendo l'età di accesso e l'indicatore reddituale minimo.

Nella prospettiva di una maggiore flessibilità del sistema, anche la previdenza complementare può essere uno strumento altrettanto utile per favorire le diverse esigenze soggettive e il possibile e diverso utilizzo che le persone intendono farne.

In questo senso la previdenza complementare può essere concepita come una integrazione economica al primo pilastro previdenziale o può essere utilizzata per anticipare o modulare l'uscita dal lavoro, impiegando la rendita a copertura del periodo mancante al pensionamento secondo la normativa del primo pilastro, anche in questo caso all'interno di un range temporale e contributivo definito. In questo senso l'idea

sottostante alla sperimentazione della Rendita integrativa temporanea anticipata (Rita) non va smarrita, con una particolare avvertenza: che non si arrivi ad un utilizzo improprio di questo strumento previdenziale facendolo diventare un ammortizzatore sociale. L'attuale normativa, riguardante la Rita e gli ammortizzatori sociali, si presta a questo utilizzo distorto, soprattutto quando si prevedono periodi di anticipo eccessivamente lunghi (anche dieci anni se connessi allo stato di disoccupazione). Porre al centro la flessibilità significa assumere come centrale la libertà della lavoratrice e del lavoratore, la possibilità che gli si offre nel programmare e gestire il percorso di vita nel rapporto con le diverse dimensioni che incidono sui comportamenti, sui bisogni o sulle scelte individuali.

Significa un approccio anche culturale diverso rispetto all'idea che massifica le condizioni e i diritti e non riconosce le diversità e il valore dell'autodeterminazione delle scelte, o nega l'esigenza di garantire spazi di autonomia alle persone. Per un'organizzazione come la Cgil, che con questi nodi identitari e valoriali ha fatto i conti già dai primi anni '90, grazie all'impulso di Bruno Trentin, un approccio di questo tipo non rappresenta altro che la declinazione concreta di quelle idee.

### *3.2 L'equità e la solidarietà*

Ma per garantire l'equità del sistema previdenziale non è sufficiente parlare di flessibilità e di libertà nella scelta.

Il sistema contributivo puro, basato sull'accumulo di un montante e su una rendita determinata, risponde ad una logica essenzialmente assicurativa che, di per sé, mal si adatta alla previdenza pubblica universale che, in quanto tale, deve incorporare elementi solidaristici e redistributivi. Così avviene, in forme diverse, nei sistemi previdenziali pubblici di tutta Europa.

Non è opportuno riaprire la discussione fra regime retributivo e contributivo. La scelta del contributivo è stata fatta nel '95 e a mio parere non vi è ragione per rimetterla in discussione.

Il sistema retributivo, oltre ad essere insostenibile sul piano finanziario, perché determinava uno scostamento sempre maggiore fra versamenti e prestazioni, era fortemente iniquo e alimentava pratiche distorcenti.

In particolare, per effetto del calcolo della pensione sulla media degli ultimi periodi di lavoro (dal mese o dall'anno dei pubblici dipendenti ai cinque anni, poi diventati dieci, per gli altri lavoratori), era premiante per le carriere dinamiche e penalizzante per chi vedeva retrocedere il suo

livello retributivo nella fase finale del lavoro (pensiamo a chi, soprattutto le donne, ha terminato la carriera lavorativa con dei contratti part-time o a bassa retribuzione come il lavoro domestico, dopo una vita lavorativa a tempo pieno). Anche se le fasce di reddito utilizzate per determinare l'importo pensionistico incorporavano un effetto appiattimento nei confronti delle retribuzioni superiori ai 46.600 euro annui. Il sistema retributivo favoriva, laddove vi erano le condizioni, l'accumulo di contribuzione nella parte finale del lavoro con relativa sopravvalutazione della prestazione pensionistica. Pratica molto diffusa soprattutto nel lavoro autonomo. Inoltre, cosa ancora più importante, il sistema retributivo nella determinazione dell'importo pensionistico teneva in considerazione esclusivamente gli anni di contribuzione e la retribuzione e non l'età in cui si andava in pensione, con una evidente disparità che in questo modo veniva a determinarsi, pur in una condizione di premialità, in parte giustificata, per i cosiddetti «lavoratori precoci», in gran parte adibiti ad attività manuali e di bassa qualifica.

Il sistema contributivo da questo punto di vista è più lineare: il trattamento pensionistico dipende da quello che ciascuno versa nel corso della vita e dagli anni nei quali presumibilmente verrà percepito il trattamento. Essendo un calcolo che prende a riferimento l'intera vita lavorativa non si presta a pratiche «opportunistiche» e non penalizza le carriere lavorative poco dinamiche o regressive, le quali, al contrario, in termini di tasso di sostituzione, realizzano percentuali nettamente superiori rispetto alle carriere dinamiche, in alcuni casi superiori anche a quanto si sarebbe maturato con il calcolo retributivo.

Allora perché è necessario introdurre dei correttivi al sistema contributivo? Per più ragioni, analizzate di seguito.

### 3.2.1 *La pensione contributiva di garanzia*

Anzitutto nel sistema contributivo puro i periodi di lavoro prestati in maniera discontinua o con basse retribuzioni, che normalmente caratterizzano la fase iniziale del percorso lavorativo (ma purtroppo spesso anche dopo), determinano effetti negativi sul montante, e quindi sul trattamento pensionistico, difficilmente rimediabili nel corso della vita. In generale, quindi, un livello di prestazione pensionistica accettabile lo si raggiunge solo con carriere continue ed uscendo dal lavoro ad una età avanzata. Quindi il problema è come dare una risposta «sociale» ai fenomeni sempre più diffusi di lavoro povero e discontinuo, che caratterizzano soprattutto le carriere dei più giovani e delle donne.

Naturalmente la leva principale su cui è necessario agire è quella di

creare le condizioni, anche per i giovani, di un lavoro stabile e di qualità, ma sul piano previdenziale è necessario intervenire con misure adeguate, anche perché la 335/95, nel sistema contributivo, ha cancellato l'istituto dell'integrazione al minimo e quindi la prospettiva per chi non ce la fa da solo rimarrebbe esclusivamente il trattamento dell'assegno sociale che, se le cose non cambieranno, da uno strumento assistenziale residuale e di ultima istanza rischierebbe di rappresentare il trattamento minimo per molte persone.

Inoltre, nel passaggio da un sistema che comunque consentiva a tutti di accedere al pensionamento a condizioni anagrafiche e contributive buone (per non parlare dei veri e propri privilegi che una certa politica aveva garantito al lavoro pubblico, o delle opportunità di pre-pensionamento che venivano garantite in molte situazioni e con diversi strumenti) ad uno che invece impone condizioni generalizzate particolarmente stringenti agganciate peraltro alla speranza di vita, non si può non tener conto della specificità di un mondo del lavoro che presenta diversi elementi di fragilità e comunque situazioni che meritano una particolare azione di protezione. Non vi possono essere regole uguali per situazioni troppo differenti, soprattutto quando le trasformazioni tecnologiche tendono a polarizzare ancora di più le condizioni dei lavoratori.

La proposta che la Cgil fa da anni per cogliere questa specificità delle fasce più deboli del mercato del lavoro è la «pensione contributiva di garanzia». Una proposta concettualmente diversa dalla «pensione di cittadinanza» e «di una pensione minima garantita a tutti» perché il tema del contrasto alla povertà, anche per gli anziani, deve stare su un altro piano, più propriamente assistenziale, e deve seguire altri percorsi integrati di presa in carico.

La pensione contributiva di garanzia si muove all'interno del sistema contributivo, è un istituto di natura previdenziale, ed ha lo scopo di valorizzare e sostenere previdenzialmente le situazioni di debolezza presenti nel percorso professionale della persona, come i periodi di non lavoro, di studio o formazione, il lavoro povero o a basso reddito (pensiamo al lavoro domestico o ai part-time), il lavoro a bassa contribuzione (come sono stati i contratti di collaborazione o i voucher), il lavoro di cura. Un sistema, quindi, che interviene a sostegno delle situazioni deboli, ma a condizione ed in rapporto al fatto che la persona sia stata attiva sul mercato del lavoro: un approccio quindi promozionale e non assistenziale. Una proposta che scoraggerebbe anche i comportamenti elusivi e trasmetterebbe la consapevolezza che tutte le attività,

RPS

Roberto Ghiselli

anche se «povere», contribuiscono ad una pensione dignitosa. Anche perché l'obiettivo è questo: non una misura assistenziale di ultima istanza, ma un trattamento dignitoso (l'esempio dei 950 euro con 40 anni di permanenza sul mercato del lavoro e 66 anni di età). Una proposta con un alto valore di equità, razionale nell'utilizzo delle risorse perché interviene solo *ex post* e nelle situazioni in cui la persona non è stata in grado di costruirsi con le sue forze una buona pensione. In questo modo lo strumento sarebbe anche più sostenibile finanziariamente e meglio finalizzato socialmente soprattutto se poi sarà necessario finanziarlo ricorrendo anche alla fiscalità generale.

### 3.2.2 Lavori gravosi o usuranti

Un altro elemento decisivo di cui tener conto è la diversità dei lavori in relazione alla loro gravosità.

Da anni la normativa ha introdotto il riconoscimento dei cosiddetti «lavori usuranti» (d.lgs. 374/93 e successive norme) e ha previsto in questi casi un trattamento previdenziale particolare. Ma questi interventi non hanno comunque dato una risposta reale a questo problema, per diverse ragioni, riconducibili alla ristrettezza dei settori lavorativi individuati, ai requisiti di esposizione, alle difficoltà di tracciare e certificare le condizioni richieste, all'esiguità delle risorse messe a disposizione che, fra l'altro, per effetto di quei vincoli, sono state utilizzate solo in minima parte.

L'altra novità riferita alle diverse tipologie di lavoro è rappresentata dai cosiddetti «lavori gravosi», con l'individuazione prima di 11 categorie di lavoratori (legge 232/16) estese a 15 con la successiva legge di bilancio (205/17). Essere stati adibiti ad attività gravose è una delle condizioni per accedere ai benefici della norma a favore dei lavoratori precoci e all'Ape social.

L'individuazione di queste 15 attività è avvenuta senza un criterio oggettivo e scientificamente fondato tanto è vero che il sindacato aveva ottenuto l'inserimento nella legge di bilancio 2018 dell'istituzione di una apposita commissione tecnica con il compito di valutare la diversa gravosità dei lavori anche in funzione della speranza di vita di ogni categoria di lavoro. La Commissione si è insediata tardivamente, non ha avuto modo di operare e il governo non ha accolto la proposta sindacale di prorogarne l'attività con la legge di bilancio 2019.

Va sottolineato inoltre che nei due anni di vigenza di queste misure (2017 e 2018) sono stati solo 18.177 i lavoratori adibiti alle attività gravose che hanno potuto accedere ai benefici. Anche in questo caso le

ragioni di questo scarso utilizzo sono le limitate platee, una normativa troppo rigida per la certificazione dei requisiti di gravosità, requisiti contributivi troppo elevati per queste attività (36 anni).

Anche nel caso dei lavori usuranti e precoci andrebbe pertanto ripensato il sistema, sulla scorta di dati e criteri oggettivi.

L'importanza della questione non sta solo nel fatto che per chi svolge certe attività la speranza di vita è più bassa rispetto agli altri, ma anche perché la qualità della vita nell'invecchiamento è diversa, e richiede ad esempio un maggior ricorso al servizio sanitario e all'assistenza.

L'iniquità del sistema sta pertanto nel determinare l'importo della pensione prendendo a riferimento una speranza di vita definita in maniera univoca, mentre da questo punto di vista esistono differenze rilevanti fra le categorie di lavoratori.

Non esistono per l'appunto dati oggettivi a cui riferirsi, ma se volessimo ad esempio valutare la differenza nella speranza di vita per titolo di studio, che può grossolanamente determinare la distinzione fra lavoro manuale e lavoro intellettuale, il dato che emerge è che l'aspettativa media di vita tra un diplomato di scuola media inferiore e un laureato varia di 3,1 anni fra gli uomini e 1,5 anni fra le donne.

Nel ragionamento più complessivo è opportuno senz'altro individuare attività lavorative «particolarmente» gravose o usuranti a cui garantire trattamenti mirati, ma è necessaria anche una distinzione per platee più ampie, che rappresentano mediamente delle oggettive condizioni di maggior disagio, come appunto la distinzione fra lavoro manuale (e attività assimilabili) e intellettuale. Un precedente in tal senso è stato introdotto, transitoriamente, dalla legge 449/97, con la quale venivano garantite condizioni previdenziali migliori a chi aveva svolto attività lavorativa con la qualifica di operaio.

### *3.3.3 Il lavoro di cura e delle donne*

Altra questione aperta è quella di genere. I requisiti pensionistici fra uomo e donna attualmente sono praticamente identici. L'unica distinzione permane nell'accesso alla pensione anticipata che consente l'uscita alle donne con un anno in meno di contributi.

In astratto una parificazione potrebbe apparire come una cosa giusta, a maggior ragione se si considerasse la diversa speranza di vita media fra i generi. Ma anche in questo caso regole uguali fra soggetti diversi non sono giuste.

Naturalmente non ci si può rassegnare ad una funzione risarcitoria della previdenza a fronte di un mercato del lavoro e di un sistema di prote-

**RPS**

Roberto Ghiselli

zione sociale che penalizzano le donne per tutto il corso della loro vita. Quindi i temi delle pari opportunità, della conciliazione dei tempi, della lotta alle discriminazioni e, anche, delle molestie e delle violenze di genere, devono essere centrali non solo per una reale emancipazione delle donne, ma per la crescita sociale e civile dell'intero paese.

È evidente che gli elementi di svantaggio si determinano nella fase precedente al pensionamento e riguardano, ad esempio, la carriera lavorativa media che per gli uomini è di circa trentanove anni e per le donne non arriva a venticinque. Occorre poi considerare il gap retributivo, altro elemento che incide in modo determinante sui trattamenti pensionistici. Il problema nasce principalmente dall'impiego delle donne in attività professionali mediamente inferiori a quelle degli uomini e dal fatto che il 32,4% di esse è impiegato con contratti a tempo parziale, a fronte di solo l'8,8% degli uomini, fenomeno spesso collegato all'espletamento dei lavori di cura, in gran parte ancora a carico delle donne, prevalentemente rivolto a figli, parenti anziani o disabili. Ma più in generale esiste un divario altissimo nella ripartizione del tempo dedicato al lavoro non retribuito in ambito familiare, che in Italia è stimato dall'Ocse nel 70% a carico delle donne, valore secondo in Europa, dopo il solo Portogallo.

Non vi è dubbio che i diversi indicatori di «disparità» negli anni tendono a ridimensionarsi, in particolare per le trasformazioni che coinvolgono la dimensione culturale, l'istruzione e le attività professionali emergenti sul mercato del lavoro (molto meno per quanto riguarda il sistema dei servizi e della protezione sociale), ma le differenze hanno pesato sui percorsi passati di chi è ancora sul mercato del lavoro, pesano tutt'ora e, speriamo sempre meno, peseranno anche in futuro.

In passato vi era un differenziale «indistinto» di cinque anni nelle condizioni anagrafiche di accesso alle pensioni, ridottisi gradualmente fino a sparire dal 2018 con le leggi 122/10 e 214/11. Riproporre questo schema oggi non è più possibile, e non è neanche appropriato. È necessario pensare a strumenti nuovi, o vecchi ma rimodulati, per far fronte ad un problema rilevante ma anche in evoluzione.

Se sono questi i tratti prevalenti, le risposte che è necessario dare sul piano previdenziale riguardano sostanzialmente tre aspetti.

Il primo sta all'interno del tema più generale del sostegno al lavoro povero e discontinuo, che come abbiamo detto riguarda in maniera significativa le donne. In questo caso la «pensione contributiva di garanzia» può essere una risposta ad una parte del problema, ma non lo esaurisce. Il secondo aspetto quindi riguarda il tema del riconoscimento del «la-



voro familiare non retribuito», in particolare di quello domestico, esercitato anche in costanza di un lavoro professionale, ancora prevalentemente a carico delle donne, e soprattutto lo è stato nei decenni scorsi. Finché esiste questa disparità, ed in rapporto alla sua evoluzione, è importante introdurre un elemento perequativo che riconosca previdenzialmente quel lavoro per quanto riguarda i requisiti d'accesso e i coefficienti di trasformazione.

Il terzo aspetto riguarda invece in maniera più specifica il riconoscimento del lavoro di cura, in particolare l'attività prestata per i propri familiari, siano essi figli, genitori anziani non autosufficienti o familiari con disabilità. Questo terzo aspetto va affrontato prevedendo il riconoscimento di un periodo di contribuzione aggiuntiva, che il sindacato nelle recenti trattative con il governo aveva quantificato in un anno per ogni figlio e in un anno ogni cinque anni prestati nell'accudire familiari disabili o non autosufficienti. La proposta riguarda non solo le donne, ma tutti coloro che svolgono l'attività di cura, anche al di fuori del rapporto di lavoro. Questo riconoscimento previdenziale, diversamente dalla contribuzione figurativa, potrebbe essere impiegato, a scelta della lavoratrice o del lavoratore, o per anticipare il collocamento a riposo o per incrementare la rendita.

#### *4. La qualità del lavoro e l'invecchiamento attivo*

La crescita della speranza di vita, che l'Istat stima in cinque anni per entrambi i generi al 2065, ci dovrebbe indurre a ragionare seriamente sulla qualità della vita e dell'invecchiamento, su come si investe in salute e prevenzione, su come si considera l'anziano in quanto risorsa, su come si debba interpretare diversamente rispetto al passato il rapporto tra vita produttiva ed età della pensione, fasi da non concepire come separate nettamente ma come processo nel quale possono coesistere il lavoro, il riposo, il lavoro di cura, la cultura di interessi, anche socialmente rilevanti come il volontariato.

Ma, come suggerisce anche l'Ocse con il «Working Better with Age», «se sono necessarie adeguate politiche finalizzate a favorire la scelta delle persone a rimanere più a lungo nel mondo del lavoro è necessario un approccio globale che coinvolga governi, datori di lavoro, rappresentanti dei lavoratori e società civile per promuovere opportunità di lavoro di buona qualità per uomini e donne a tutte le età».

Più in generale è necessario pensare al sistema previdenziale non come

un elemento a se stante, ma all'interno di una riscrittura del modello di promozione e di protezione sociale che tenga assieme anche le politiche di sviluppo, le politiche attive del lavoro e il sistema degli ammortizzatori. Un sistema nel quale gli elementi di promozione attiva prevalgano sulle logiche assistenzialistiche, garantendo però un adeguato livello di tutela del lavoro con un utilizzo integrato dei diversi strumenti delle politiche del lavoro e della protezione sociale, ivi compresi gli organismi e le risorse di origine contrattuale, come la previdenza complementare e i fondi bilaterali e di solidarietà.

### 5. *La previdenza complementare*

Il sistema previdenziale pubblico da anni anche in Italia è affiancato da un sistema di previdenza complementare all'interno del quale hanno un ruolo preminente i 33 fondi negoziali di origine contrattuale.

La previdenza negoziale è stata introdotta in tutti i settori con la «riforma Dini», con lo scopo di integrare i rendimenti previdenziali che sarebbero stati meno generosi nel nuovo regime previdenziale, misto o interamente contributivo.

La legge 335/95 infatti ha previsto la possibilità per il lavoratore di aderire al fondo negoziale del suo settore lavorativo con il conferimento di una quota di retribuzione, del contributo aziendale e del tfr, nella misura e con le modalità previste dalla normativa e dai contratti collettivi di lavoro, potendo contare su significative agevolazioni fiscali.

I fondi negoziali in questi anni hanno garantito agli aderenti un'ottima valorizzazione del loro risparmio previdenziale, grazie anche ad una oculata gestione finanziaria ed amministrativa, scontando però alcuni limiti, rappresentati in particolare da una scarsa adesione dei lavoratori (attorno al 20%) soprattutto nelle piccole imprese, nelle aziende non sindacalizzate, nel Sud, fra le donne e soprattutto fra coloro che ne avrebbero il maggior interesse o più bisogno di tutela, i giovani e il lavoro precario.

Occorre pertanto rimuovere gli ostacoli che sino ad ora hanno impedito a tanti lavoratori di accedere a tale importante opportunità, o per scarsa informazione o per i condizionamenti delle imprese o per le difficoltà economiche delle persone.

Sono quindi necessari interventi normativi e contrattuali per aumentare la cultura previdenziale e incrementare le adesioni, attraverso diversi strumenti, come la modifica delle procedure di adesione, le campagne

informative coordinate di natura istituzionale, l'estensione delle esperienze di adesione per via contrattuale, la creazione di una rete territoriale che coinvolga le categorie e i delegati sindacali, le imprese e il sistema dei servizi delle parti sociali.

La previdenza negoziale può svolgere una funzione importante anche all'interno di un contesto normativo e demografico che si è modificato dal lontano 1995, anche se permanendo le attuali condizioni di accesso alla pensione, in prospettiva oltre i 70 anni per la maggior parte delle persone, il «tasso di sostituzione» non rappresenta più l'elemento centrale con cui fare i conti, come invece lo era nel disegno descritto dalla Riforma Dini che prevedeva una flessibilità in uscita nel contributivo tra i 57 e i 65 anni.

Invece, come già evidenziato, nella prospettiva di una auspicabile riforma strutturale del sistema previdenziale che torni ad essere incentrata sulla flessibilità, anche la previdenza negoziale può rappresentare uno strumento importante per consentire alle persone di costruirsi e scegliersi una prospettiva previdenziale, da poter utilizzare sia in funzione di un rafforzamento delle prestazioni sia per anticipare il pensionamento.

## 6. *La sostenibilità finanziaria del sistema*

Per rendere plausibile qualunque ipotesi di riforma complessiva della previdenza è necessario valutare anche il profilo finanziario, oggi e in prospettiva.

Il sistema previdenziale italiano oggi è in equilibrio e lo sarà anche nei prossimi anni. Le previsioni dell'Istat e del Wga prevedono una dinamica del rapporto tra Pil e spesa previdenziale pressoché piatta nel prossimo decennio (attorno al 15,8%), per poi salire di un punto nel decennio successivo e, dal 2040, invertire la tendenza e scendere costantemente e in modo rilevante. Ma questi dati vanno approfonditi.

Il primo elemento riguarda la natura della spesa e in particolare la ripartizione fra spesa previdenziale e assistenziale. Non tutta la spesa definibile come assistenziale è oggi ricompresa nei trasferimenti che lo Stato eroga all'Inps a titolo di Gias (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali).

Per questa ragione i sindacati avevano richiesto ed ottenuto dal Governo Gentiloni l'istituzione di una apposita commissione tecnica per approfondire il tema, ma questa commissione non è mai stata insediata

né rinnovata dal governo successivo. È auspicabile che ciò avvenga al più presto.

Dall'esito di tale lavoro non emergeranno certamente elementi risolutivi in termini di finanza pubblica complessivamente intesa, considerando che l'ammontare della spesa, al di là di come venga imputata, è comunque tale. Ma cambiando la composizione cambia di molto il tema del suo finanziamento, nella ripartizione fra contribuzione previdenziale e fiscalità generale. Questo sarà ancora più importante in prospettiva, dal momento in cui le trasformazioni del mercato del lavoro imporranno una diversa partecipazione della fiscalità generale al sostegno di un sistema di protezione che dovrà sempre più farsi carico degli elementi di fragilità che i processi in corso producono.

Un discorso analogo vale anche per la componente fiscale incorporata nella spesa previdenziale. Su 255 miliardi di spesa pensionistica annuale circa 50 miliardi sono trattenute fiscali, cioè per lo Stato una partita di giro, e l'imposizione fiscale sulle pensioni in Italia è di molto superiore alla media degli altri paesi europei.

Tant'è che, depurando dalla spesa complessiva sia la componente fiscale che quella assistenziale, il rapporto spesa previdenziale/Pil dell'Italia non sarebbe per nulla disallineato alle medie europee, fra l'altro in presenza di una normativa previdenziale che in Italia oggi è fra le più rigorose in Europa, come recentemente riconosciuto anche dall'Ocse, e determinerà un'accelerazione nell'incremento dell'età media di pensione maggiore che negli altri paesi. Basta pensare che gli attuali 67 anni per il conseguimento della pensione di vecchiaia in Italia non hanno eguali negli altri paesi europei, Grecia esclusa.

Queste considerazioni possono essere una buona base per valutare l'agibilità di una riforma previdenziale che possa essere sostenibile anche finanziariamente, nel medio e lungo periodo.

Non vi è dubbio che la tenuta del sistema previdenziale è fortemente connessa allo sviluppo economico ed occupazionale di un paese.

Sono quindi importanti politiche innovative e d'investimento che permettano un rafforzamento della nostra struttura produttiva, sostenendo la creazione e lo sviluppo di imprese innovative ad alto contenuto tecnologico e di competenze, migliorando contestualmente il livello di produttività dei fattori e il Pil. È necessario accrescere il tasso di occupazione che oggi l'Eurostat stima al 63% (rispetto ad una media europea del 73,2%), in particolare nella sua componente femminile, e migliorarne la qualità in termini di stabilità e di remunerazione.

Ma se i processi di innovazione tecnologica accrescono i divari di red-

ditività anche fra le imprese, nelle situazioni in cui vi è un alto valore aggiunto con una bassa intensità di lavoro, avere la massa salariale come unica base per il calcolo contributivo rappresenta un elemento che penalizza le imprese «labour intensive». Questo pone il tema dell'opportunità di ricondurre una parte delle entrate contributive ad altri indicatori, di redditività, e mettere a disposizione queste risorse per sostenere le politiche di riequilibrio previdenziale, ad iniziare dal sostegno della pensione contributiva di garanzia.

Un altro elemento decisivo che agisce sul livello delle entrate, e quindi sulla sostenibilità del sistema, è rappresentato dall'evasione contributiva, che si stima ammonti a circa dieci miliardi di euro l'anno. Questo richiama la necessità di una efficace azione di contrasto e, a tal fine, preoccupa il progressivo indebolimento dell'attività ispettiva degli enti previdenziali e il fatto che l'istituzione dell'Inl non ha conseguito le finalità per cui è nata, relative ad un maggiore coordinamento ed efficacia dell'attività ispettiva. Anzi, è reale il rischio di un progressivo indebolimento delle strutture preesistenti, in particolare nell'Inps, situazione del tutto inaccettabile soprattutto nel momento in cui, agendo simultaneamente sul versante degli accertamenti diretti e su quelli documentali, potendo disporre di una consistente banca dati, sarebbe praticabile una seria lotta all'evasione.

Per quanto concerne gli aspetti demografici, la principale leva su cui agire per favorire una tenuta dei tassi di attività e di contribuzione necessari a tenere in equilibrio il sistema, in particolare nel prossimo decennio in cui all'andata in pensione dei *baby boomers* si accompagneranno i fenomeni di denatalità e di innalzamento della speranza di vita media, è una mirata politica di gestione dei flussi migratori, concepita non più come emergenza a cui far fronte con misure straordinarie ma come un processo da governare agendo con politiche di integrazione fra cui quelle dell'istruzione, della formazione e delle politiche attive del lavoro.

## 7. Riassumendo...

La normativa previdenziale italiana, in quanto prodotto di una stratificazione di norme adottate al di fuori di un progetto organico, ha bisogno di essere ripensata e riformulata, con l'obiettivo di una vera riforma strutturale del sistema che comunque riaffermi e consolidi il ruolo della previdenza pubblica e la sua natura universale e solidale.

Una riforma che tenga conto delle trasformazioni in corso che riguar-

dano la struttura sociale ed economica del paese, e che quindi va collocata all'interno di un disegno complessivo di politiche pubbliche integrate e orientate all'innovazione e allo sviluppo sostenibile e di qualità del paese.

La riforma strutturale del sistema previdenziale dovrà essere imperniata sulla flessibilità in uscita, cioè sullo strumento che può favorire la libera determinazione della lavoratrice e del lavoratore nel progettare il suo percorso di vita.

Il sistema previdenziale deve essere equo e solidaristico, in grado quindi di riconoscere le diverse condizioni presenti nel mondo del lavoro, sostenendo quelle che sono le situazioni di fragilità o di disparità, come il riconoscimento della diversa gravosità dei lavori, del lavoro di cura e delle donne, il lavoro povero o discontinuo.

In questo quadro anche la previdenza negoziale può svolgere una funzione importante, e per questa ragione vanno favorite e incrementate le adesioni.

Una riforma che deve garantire, anche in prospettiva, la tenuta sociale del paese ma che dovrà anche avere una sostenibilità economica, all'interno di un ragionamento che ripensi la distinzione tra assistenza e previdenza, tenga assieme l'aspetto contributivo con la fiscalità generale e ponga l'adeguata attenzione al tema del contrasto all'evasione contributiva.

Ma, soprattutto, una riforma che riunifichi le persone, i generi e le generazioni, che guardi al paese anche per quello che sarà e che sappia offrire a tutti, a partire dai più giovani, una prospettiva nella quale ciascuno potrà riconoscersi e nella quale tutti, donne e uomini, potranno costruire e realizzare i loro progetti, in tutte le fasi della vita.

## Il Semestre europeo e le pensioni

**Mattia Guidi e Igor Guardiancich**

RPS

*Lo scrutinio delle politiche previdenziali ha avuto un posto importante nel ciclo del Semestre europeo fin dall'inizio, dalla fase più critica della crisi dei debiti sovrani in poi. Poiché le pensioni rappresentano la principale voce di spesa nei bilanci statali, esse hanno un impatto determinante su disavanzo e debito pubblici. Nel chiarire il ruolo delle pensioni nel Semestre europeo, questo articolo mira a determinare qual è l'impatto delle raccomandazioni specifiche per paese sull'intensità*

*delle riforme negli Stati membri. Utilizzando un data set originale che codifica tutte le raccomandazioni in materia pensionistica dal 2011 al 2018, e un data set del Dg Ecfm contenente le principali misure di riforma delle pensioni nei paesi membri, il paper dimostra che le raccomandazioni, prevalentemente basate su indicatori oggettivi, esercitano un effetto maggiore sull'intensità delle riforme ove si registra una spesa pensionistica più elevata.*

### 1. Introduzione

L'integrazione economica europea ha, sin dall'inizio, interferito con la sovranità e l'autonomia degli Stati membri nella definizione delle loro politiche sociali. Gli Stati sociali europei si sono progressivamente trasformati in entità semi-sovrane (Leibfried, 2017), assistendo all'erosione dei loro confini esterni e al declino dell'influenza dei decisori politici (Ferrera, 2009).

Se gli shock provocati dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'arrivo della Grande recessione hanno portato cambiamenti nel processo decisionale europeo inimmaginabili solo pochi anni prima (vedi Fabbrini, 2013), il loro impatto sul modello sociale europeo è ancora oggetto di intenso dibattito accademico. Pochi ambiti di policy, tuttavia, sono stati così profondamente influenzati dagli sviluppi recenti come la previdenza sociale. I cambiamenti più sostanziali sono stati due.

In primo luogo, non si può più parlare di riforme delle pensioni che non prevedano il coinvolgimento di più livelli di governance oltre a

quello nazionale. Fino a pochi anni fa la letteratura – tranne rare eccezioni soprattutto di analisi dei casi nazionali (Ferrera e Gualmini, 2004; Jessoula, 2009) – confinava la sfera decisionale in ambito previdenziale esclusivamente al livello politico domestico, con qualche timida menzione di una crescente influenza europea (de la Porte e Natali, 2014; Windwehr, 2017). Tuttavia, dalla Grande recessione in poi, perseverare nel «nazionalismo metodologico» significa semplicemente ignorare la realtà. Il policy-making in ambito pensionistico è ormai ancorato in uno spazio di governance multilivello (si veda Putnam, 1988) nel quale il decisore politico deve confrontarsi con pressioni economiche e politiche globali, europee e, ovviamente, nazionali.

In secondo luogo, l'avvento del Semestre europeo rappresenta una vera e propria rivoluzione nell'influenza esercitata dalle istituzioni europee su diverse aree del welfare state nazionale, che sono state, fino al 2011, virtualmente escluse dall'arena politica Ue. Soprattutto per quel che riguarda l'impatto delle spese sociali sulle finanze degli Stati membri, le riforme dei sistemi pensionistici pubblici sono diventate oggetto di monitoraggio e sono state sistematicamente inserite nelle Raccomandazioni specifiche per paese (Rsp) pubblicate annualmente per ogni Stato membro dell'Unione. Il risultato è stato un rafforzamento notevole dell'influenza Ue sulla previdenza nazionale e una crescente tensione fra gli obiettivi di sostenibilità fiscale e l'adeguatezza sociale delle prestazioni (Pochet e Degryse, 2014; Guidi e Guardiancich, 2018): in altre parole, come mantenere i sistemi pensionistici sostenibili mantenendo allo stesso tempo dignitose le pensioni erogate?

Il presente articolo ha un duplice obiettivo. Innanzitutto, esso si prefigge di delineare la governance multilivello in cui è ancorato il processo decisionale nazionale sulle pensioni in Europa. Una volta identificato il ruolo del Semestre europeo, l'articolo analizza la genesi delle Raccomandazioni specifiche per paese e il loro impatto sul processo di riforma.

A tal fine, il contributo utilizza due fonti di dati: il database sviluppato in Guidi e Guardiancich (2018) che traccia tutte le Rsp in ambito pensionistico apparse nel periodo 2011-2018 e la banca dati raccolta da Carone e al. (2016) che codifica le riforme previdenziali più importanti nei 28 Stati membri Ue dal 1990 al 2015. Metodologicamente, l'articolo sposa un approccio *mixed methods* dove un'analisi quantitativa viene affiancata da una discussione qualitativa delle riforme attuate in risposta agli stimoli politici ed economici sovranazionali nell'ultimo decennio.



## 2. La governance multilivello nelle pensioni

Durante il processo d'integrazione economica, l'Ue, pur non avendo competenze dirette, ha sviluppato alcune linee-guida in ambito pensionistico, riassumibili in tre direttrici d'azione principali (Guardiancich e Natali, 2017):

- 1) l'integrazione del mercato interno in merito alle cosiddette quattro libertà – nel caso delle politiche previdenziali, in particolare, la libera circolazione dei lavoratori e dei servizi (comprendente il completamento del mercato unico delle pensioni attraverso il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, l'introduzione di fondi pensione pan-europei e la regolamentazione dei fondi pensione occupazionali);
- 2) il rafforzamento della disciplina fiscale e monetaria che enfatizza la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici – questo obiettivo è stato perseguito attraverso il Patto di stabilità e crescita e il coordinamento macroeconomico e fiscale, che solo raramente si sono concentrati su riforme pensionistiche strutturali;
- 3) la modernizzazione della politica previdenziale, largamente basata su strumenti di *soft law*, che si è concentrata sull'adeguatezza, sostenibilità e sicurezza delle pensioni, ma la cui efficacia è stata sovente messa in dubbio (Barcevičius e al., 2014).

Due delle tre linee d'azione – la seconda, ovvero la governance economica europea, e la terza, ovvero la governance sociale europea – hanno visto notevoli cambiamenti dalla crisi dei debiti sovrani in poi. In particolare, il già esistente squilibrio tra gli obiettivi di sostenibilità fiscale e di adeguatezza sociale delle prestazioni previdenziali si è fortemente ampliato a seguito della Grande recessione.

La tabella 1 distingue tra due livelli di governance sovranazionale (globale ed europeo) e due ambiti per ogni livello (economico e sociale). Tra i livelli di governance sovranazionali, notiamo che le pressioni «sociali» hanno un *modus operandi* simile, che consiste in raccomandazioni, obiettivi e linee guida non vincolanti indirizzati agli Stati. Nell'ambito delle pressioni «economiche» osserviamo, invece, una maggiore varietà di metodi operativi. Alle raccomandazioni degli organi internazionali si affiancano autonomamente le pressioni dei mercati finanziari globali.

In generale, gli strumenti di governance economica esercitano un'influenza maggiore sul processo decisionale nazionale rispetto a quelli di governance sociale, non solo per l'influenza dei mercati finanziari internazionali ma anche a causa di una serie di asimmetrie politico-legislative a livello europeo. Da un lato, nel Semestre europeo, strumento

chiave dell'Ue per il coordinamento delle politiche economiche e sociali, persiste un forte squilibrio tra le priorità fiscali e di adeguatezza delle prestazioni nelle raccomandazioni ai singoli paesi. Dall'altro gli strumenti che dovrebbero essere complementari al raggiungimento degli obiettivi di bilancio (quali il Pilastro europeo dei diritti sociali e svariati meccanismi afferenti a *Europe 2020*) o rimangono lettera morta o non sono stati ancora sufficientemente incorporati nella programmazione economica nazionale.

Le ragioni di tale discrepanza sono molteplici e variano in base allo strumento di condizionalità considerato. Possiamo annoverarne almeno quattro: i) la sensibilità dei mercati finanziari nei confronti degli indicatori economici anche micro; ii) l'esistenza di strumenti giuridici più articolati in campo economico; iii) la possibilità, teorica, di sanzionare l'inosservanza delle raccomandazioni sul bilancio; iv) un *problem load* demografico-fiscale elevato, che assegna maggiore urgenza alle misure economiche piuttosto che a quelle sociali.

*Tabella 1 - Livelli di policy-making nelle pensioni*

	Governance economica globale	Governance economica europea	Governance sociale europea	Governance sociale globale
Strumenti di policy	Mercati finanziari internazionali (agenzie di rating, investitori globali)  Programmi di aggiustamento economico (Commissione, Bce <sup>a</sup> , Fmi <sup>b</sup> )	Semestre europeo: Braccio preventivo del Psc e Mip: Rsp Braccio correttivo: Edp <sup>c</sup> ed Eip <sup>d</sup>	Semestre europeo: Strategia Europa 2020 e orientamenti integrati per la politica economica e dell'occupazione  Pilastro europeo dei diritti sociali	Sdg <sup>e</sup> , Onu  International Labour Standards (Ilo <sup>f</sup> )  Carta sociale europea (Consiglio d'Europa)
Impatto	Forte pressione del mercato sulla sostenibilità fiscale attraverso i premi di rischio di default  Elevata condizionalità nei programmi di adeguamento economico	Condizionalità media per quanto riguarda sia il braccio preventivo che quello correttivo in presenza di spesa previdenziale elevata  Condizionalità elevata in caso di violazione dei criteri di Maastricht (di debito e deficit)	Condizionalità limitata tramite Rsp sull'adeguatezza sociale  Limitate menzioni del Pilastro europeo dei diritti sociali nei documenti ufficiali del Semestre europeo e nei programmi di riforma nazionali	Limitato impatto sull'adeguatezza sociale dei Sdg  Parziale applicabilità giuridica per le raccomandazioni dell'Ilo e relative alla Carta sociale europea

*Nota:* a) Banca centrale europea; b) Fondo Monetario Internazionale; c) Procedura per i disavanzi eccessivi; d) Procedura per gli squilibri eccessivi; e) Obiettivi di sviluppo sostenibile; f) Organizzazione internazionale del lavoro.

### 3. *La governance economica europea e le pensioni*

L'Ue utilizza diversi strumenti che incidono sui sistemi pensionistici nazionali, vale a dire procedimenti attraverso i quali vengono trasmesse raccomandazioni agli Stati membri e a cui vengono aggiunte condizioni che comportano sanzioni più o meno severe in caso di non conformità (ciò che viene chiamato «condizionalità»). Questi strumenti (si veda tabella 1) sono diventati più articolati e sono stati più dettagliatamente codificati in seguito alla crisi del debito sovrano.

In particolare, il Semestre europeo è diventato lo strumento chiave per il coordinamento delle politiche economiche e sociali tra gli Stati membri. Il Semestre riunisce in un unico procedimento svariati strumenti di governance dell'Ue con diverse basi giuridiche: il Patto di stabilità e crescita (Psc); la Procedura per gli squilibri macroeconomici (Mip); gli Orientamenti integrati economici e per l'occupazione; ed Europa 2020. In questo ciclo di policy, la Commissione, il Consiglio dell'Ue e il Consiglio europeo determinano quali siano le priorità per l'Unione europea, monitorano le prestazioni nazionali, i bilanci e i programmi di riforma ed emettono raccomandazioni specifiche per paese, sottese, in alcuni casi, da possibili sanzioni finanziarie (Verdun e Zeitlin, 2018).

Il Semestre europeo comporta due sostanziali innovazioni rispetto agli strumenti di governance antecedenti (Laffan e Schlosser, 2016). Innanzitutto, le Raccomandazioni specifiche per paese arrivano all'inizio dell'anno finanziario, esercitando così una notevole pressione sulla fiscalità generale degli Stati membri, i cui bilanci provvisori devono essere presentati entro la metà di ottobre. In secondo luogo, le raccomandazioni sulle politiche di bilancio sono presentate congiuntamente alle raccomandazioni sulle riforme strutturali, riconoscendo in tal modo le numerose complementarità tra di esse (ad esempio tra spesa pensionistica e deficit di bilancio e debito futuro). Le istituzioni dell'Ue, e in particolare la Commissione europea, hanno visto così ampliare in modo significativo i loro poteri decisionali. Settori di policy che erano tradizionalmente ad appannaggio esclusivo della politica interna, quali le pensioni, ma anche la sanità, sono adesso assoggettati allo scrutinio sovranazionale (cfr. Guardiancich e Natali, 2017).

RPS

Matia Guidi e Igor Guardiancich

#### 4. La genesi delle Raccomandazioni specifiche per paese riguardanti le pensioni

##### 4.1 Sorveglianza fiscale e macroeconomica tramite le Rsp

Dopo il Trattato di Maastricht gli Stati membri dell'Ue sono soggetti alle regole di bilancio esplicitate tramite il Patto di stabilità e crescita (Psc), che sta alla base dell'Unione economica e monetaria. Hennessy (2014) spiega in modo convincente che importanti riforme pensionistiche sono state intraprese al fine di rispettare i criteri di convergenza per aderire all'Eurozona negli anni '90.

A partire dal 2011 le istituzioni dell'Ue hanno a disposizione nuovi strumenti di orientamento economico e politico, inquadrati nel Semestre europeo. L'introduzione di diversi regolamenti e direttive ha rafforzato i bracci preventivo e correttivo del Psc, ha aumentato la capacità di sorveglianza della Commissione attraverso la nuova procedura per gli squilibri macroeconomici e delineato le procedure per un'eventuale assistenza finanziaria (Bauer e Becker, 2014).

Il «braccio preventivo» del Psc e del Mip è composto da misure che mirano a impedire agli Stati membri di violare i criteri di convergenza di Maastricht e di evitare che gli squilibri macroeconomici eccessivi si accumulino. La condizionalità viene trasmessa attraverso le Raccomandazioni specifiche per paese, che vengono trasmesse annualmente ad ogni Stato membro. Sebbene le Rsp siano esplicite e formali, l'adesione ai loro precetti è volontaria. Nell'ambito delle pensioni, un esempio interessante è rappresentato dalla prima analisi annuale della crescita<sup>1</sup>. In essa la Commissione europea enunciò la sostenibilità fiscale come obiettivo principale di ogni riforma, da ottenersi collegando l'età pensionabile con l'aspettativa di vita, riducendo l'uscita anticipata, incentivando l'occupazione di lavoratori anziani, ecc. Tutte queste misure hanno lo scopo di aumentare la sostenibilità della previdenza pubblica, che può servire a evitare deviazioni significative dagli obiettivi di bilancio a medio termine.

<sup>1</sup> Ogni novembre la Commissione pubblica l'analisi annuale della crescita (Annual Growth Survey), che stabilisce le priorità a livello Ue per l'anno successivo, e, per ciascun paese, le relazioni sul meccanismo di allerta (Alert Mechanism Report) su potenziali squilibri macroeconomici. Questi vengono poi valutati nelle Relazioni nazionali (Country Reports), che esaminano la situazione economica di ogni Stato membro, le politiche adottate per farvi fronte e il grado di conformità dell'operato con le Raccomandazioni specifiche per paese dell'anno precedente.

Il «braccio correttivo» del Psc e del Mip comprende procedure di media condizionalità. La Procedura per disavanzo eccessivo e la Procedura per squilibrio eccessivo (che non è stata ancora mai avviata) richiedono azioni immediate per evitare sanzioni. Tuttavia, in entrambi i casi, i paesi hanno ancora margini di manovra su come attuare le raccomandazioni ivi contenute. Squilibri significativi, quali i disavanzi di bilancio che superano un certo massimale, livelli elevati di indebitamento o altre deviazioni macroeconomiche innescano le due procedure. Poiché le pensioni rappresentano una parte considerevole – se non quella più consistente – delle spese correnti nella maggior parte degli Stati membri, la moderazione della spesa previdenziale spesso aiuta a ridurre gli squilibri di cui sopra.

Un aspetto chiave del Semestre europeo è che l'Ue pubblica un'unica serie di raccomandazioni per ogni Stato membro. La tabella 2 fornisce un riepilogo delle Rsp incentrate sulle pensioni e pubblicate tra il 2011 e il 2018.

*Tabella 2 - Ripartizione delle Rsp nel periodo 2011-2018*

	Numero di Rsp
<b>1. Sostenibilità fiscale (totale)</b>	<b>351</b>
<i>a. Aspetti fiscali</i>	<i>108</i>
Formula di calcolo	4
Pensioni di disabilità e reversibilità	7
Posizione fiscale (tagli o maggiori risorse)	58
Indicizzazione	9
Evasione dei contributi sociali	8
Regimi previdenziali speciali	22
<i>b. Misure relative all'età di pensionamento</i>	<i>167</i>
Coefficienti legati all'aspettativa di vita	55
Età pensionabile effettiva	39
Piani di prepensionamento	41
Armonizzazione dell'età pensionabile femminile e maschile	15
Età pensionabile legale	17
<i>c. Occupazione dei lavoratori anziani</i>	<i>76</i>
Misure di invecchiamento attivo	25
Incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani	51
<b>2. Adeguatezza sociale (totale)</b>	<b>38</b>
Adeguatezza delle prestazioni	24
Incentivi per i pilastri complementari	14

*Fonte:* Guidi e Guardiancich (2018).

Ci sono tre aspetti inerenti alla formulazione dei Rsp che vale la pena sottolineare. In primo luogo, dalla tabella si evince chiaramente l'esistenza di una forte asimmetria tra gli obiettivi di sostenibilità finanziaria e di adeguatezza sociale. Il rapporto tra le due tipologie di Rsp è stato di 1:10 durante il periodo 2011-2018. Inoltre, la Commissione nelle Relazioni nazionali (*Country Reports*) ignora se i singoli paesi abbiano rispettato le raccomandazioni sull'adeguatezza delle prestazioni. Tale tendenza è probabilmente riconducibile sia alla debolezza delle basi giuridiche sottostanti (la ormai quasi defunta *Europe 2020*), sia alla necessità di risanare i bilanci in seguito alla Grande recessione.

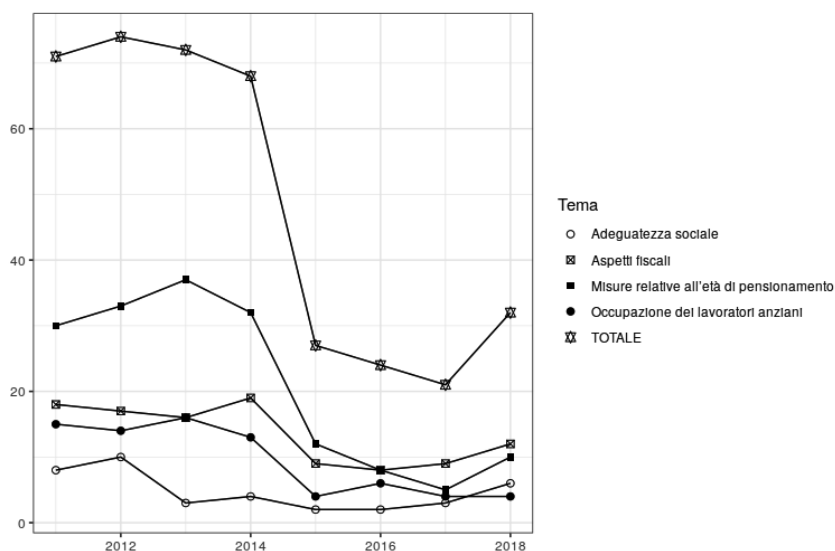
In secondo luogo, la figura 1 mostra un sostanziale «effetto Juncker» sul numero e sulla direzione delle raccomandazioni. Da un lato, c'è stata una significativa riduzione del numero di raccomandazioni sulle pensioni dal 2015. L'orientamento della Commissione Juncker è stato quello di pubblicare poche raccomandazioni «pesanti»: ciò permette di individuare questioni più importanti, fornendo al contempo meno dettagli (e lasciando così più margine di manovra ai paesi). Dall'altro lato, il numero assoluto delle raccomandazioni sull'adeguatezza sociale è aumentato dal 2017 in poi, il che fa ipotizzare che sia il miglioramento generalizzato dell'economia nell'Ue, sia l'avvento (nel 2018) del Pilastro europeo dei diritti sociali abbiano avuto un ruolo nel riequilibrio tra gli obiettivi economici e sociali nella governance europea (Sabato e al., 2019).

Infine, Guidi e Guardiancich (2018) propongono alcune interpretazioni su quali siano i principali fattori che inducono la Commissione a indirizzare più o meno raccomandazioni sulle pensioni a determinati Stati membri. Tre indicatori della sostenibilità fiscale delle pensioni sono significativi per l'Ue: la spesa pensionistica corrente in percentuale del Pil e le differenze nella spesa pensionistica e l'età pensionabile effettiva attuali e le loro proiezioni per il 2060, che misurano lo sforzo di riforma di un paese. Guidi e Guardiancich (2018) mostrano che maggiore è la spesa pensionistica e minore l'età pensionabile effettiva, maggiore è il numero di raccomandazioni ricevute da ciascun paese. L'interpretazione è semplice: una spesa futura più contenuta e un'età pensionabile effettiva in aumento migliorano la sostenibilità fiscale dei sistemi pensionistici, che è ciò che la Commissione valuta.

La valutazione della Commissione sulle riforme adottate da un paese è un ulteriore forte fattore predittivo. Se la Commissione è soddisfatta di quanto fatto da uno Stato membro (se le Rsp sono state parzialmente o totalmente adottate come segnalato nelle Relazioni nazionali), il nu-

mero di Rsp diminuisce. L'introduzione di meccanismi di stabilizzazione automatici – ovvero meccanismi che collegano l'età pensionabile legale o le prestazioni previdenziali all'aspettativa di vita – ha un effetto simile. Nel caso in cui un paese adotti un meccanismo di stabilizzazione automatico, può aspettarsi meno raccomandazioni sulle pensioni dalla Commissione negli anni immediatamente successivi. Nel complesso, Guidi e Guardiancich (2018) concludono che l'assegnazione ai paesi di raccomandazioni sulle pensioni segue criteri prevalentemente «tecnocratici», che il Consiglio non altera nella loro sostanza.

Figura 1 - L'evoluzione delle Rsp nel periodo 2011-2018



### 5. L'impatto delle Rsp sulle riforme previdenziali nazionali

Nella sezione precedente abbiamo mostrato che i contenuti delle Rsp riferiti alle pensioni riflettono in gran parte i problemi e le debolezze dei sistemi pensionistici nazionali: minore è la sostenibilità del sistema pensionistico di uno Stato membro (e minore lo sforzo riformatore da esso compiuto), maggiore sarà il numero di raccomandazioni che la Commissione e il Consiglio indirizzeranno a questo paese. Una questione ancora più importante da affrontare, tuttavia, è quella dell'*impatto* di queste raccomandazioni: i paesi oggetto di raccomandazioni da parte

dell'Unione europea tendono ad aumentare il loro sforzo riformatore oppure no? È evidente che, qualora ciò non avvenisse, l'utilità delle Rsp, quantomeno in questo ambito, sarebbe da mettere in discussione.

Figura 2 - Numero di interventi di riforma pensionistica per tipo (2006-2015)



Nota: «Sostenibilità fiscale (generica)» include l'allocazione di risorse aggiuntive, come ad esempio maggiori contributi o tasse.

Per rispondere a questa domanda, facciamo ricorso a un database compilato dalla *Sustainability of Public Finances Unit* del Dg Ecfm (Carone e al. 2016). Questo database contiene tutte le principali riforme dei sistemi pensionistici (pubblici e privati) realizzate dal 1990 al 2015 nei 28 Stati membri dell'Ue, suddividendoli in cinque macro-categorie (requisiti di pensionamento, indicizzazione delle prestazioni, formula di calcolo, risorse fiscali e schemi previdenziali). Il database «spacchetta» le riforme nelle loro parti costitutive, permettendo così di distinguere fra interventi minimi, che riguardano solo aspetti marginali di un sistema pensionistico, e riforme complesse, che coinvolgono molti aspetti allo stesso tempo. Per l'analisi presentata in questo articolo, ci limiteremo a considerare le riforme dal 2006 al 2015. Questa scelta dipende dal fatto che dati statistici comparati per spesa pensionistica, proiezioni di spesa pensionistica, *support ratio* (il rapporto fra popolazione attiva e numero di pensionati) e proiezioni di *support ratio*<sup>2</sup> sono disponibili solo per questo lasso di tempo. Oltre a rivedere e integrare il database, abbiamo

<sup>2</sup> Questi dati sono contenuti negli Ageing Report che la Commissione europea ha iniziato a pubblicare, con cadenza triennale, dal 2006.



ricodificato le riforme a seconda dell'area di intervento, seguendo la categorizzazione da noi proposta (si veda tabella 2). La figura 2 illustra gli interventi di riforma pensionistica attuati dal 2006 al 2015, divisi seguendo questa categorizzazione.

La ricerca di un collegamento fra Rsp e riforme delle pensioni, tuttavia, presenta alcuni ostacoli. Il più rilevante è il fatto che le Rsp (la nostra variabile indipendente) sono indirizzate ai paesi con cadenza annuale: avremo quindi un certo numero di raccomandazioni sulla sostenibilità del sistema pensionistico per ogni paese-anno. Per questo abbiamo la necessità di misurare anche lo sforzo riformatore dei paesi membri (la nostra variabile dipendente) nello stesso arco temporale. Per fare questo, dobbiamo creare un indicatore sintetico per ogni paese-anno nel nostro data set. Laddove una riforma pensionistica adottata in un certo paese in un determinato anno includa più componenti (com'è spesso il caso), come possono essere aggregati?

La soluzione che abbiamo scelto consiste nell'assegnare a ciascun componente di ciascuna riforma un punteggio negativo (-1) se la misura ha l'effetto di creare maggiore deficit (se diminuisce la sostenibilità del sistema pensionistico), positivo (+1) se la misura ha l'effetto di generare risparmi di spesa e neutro (0) se l'impatto della misura è ambivalente o sostanzialmente nullo. Per orientarci nella codifica delle singole misure abbiamo usato come riferimento la formula semplificata di un sistema pensionistico a ripartizione (Barr, 2001):

$$sWL = PN$$

dove  $s$  rappresenta l'aliquota dei contributi previdenziali,  $W$  è il salario nominale,  $L$  è il numero dei lavoratori,  $P$  è l'assegno pensionistico medio e  $N$  è il numero di pensionati. La tendenza a una minore sostenibilità dei sistemi pensionistici in gran parte dei paesi europei è determinata dall'invecchiamento della popolazione, che riduce il numero di lavoratori  $L$  e aumenta allo stesso tempo il numero dei pensionati  $N$ .

Ai fini della nostra codifica, consideriamo come misure che generano un surplus tutti gli interventi che mirano o ad aumentare i valori del lato sinistro dell'equazione (aumentando il prelievo fiscale, anche attraverso trasferimenti dalla tassazione generale, o aumentando il numero dei lavoratori, per esempio aumentando l'età pensionabile) o a diminuire i valori del lato destro (le spese). Consideriamo invece come misure che generano un deficit tutti gli interventi che vanno nella direzione opposta.

Esempi di misure che generano un surplus sono:

- l'aumento dei contributi pensionistici ( $j$ ) – adottato per esempio nel caso di Cipro (anno 2009 e seguenti);
- l'aumento dell'età pensionabile, che diminuisce  $N$  e contemporaneamente fa crescere  $L$  – misure di questo tipo sono state adottate ripetutamente in Italia, a partire dal 2007;
- modifiche alla formula di calcolo, che riducono  $P$  – per esempio, una base pensionabile che include un maggiore numero di anni contributivi (legiferata in Slovenia nel 2013) o, per l'Italia, l'estensione prorata della formula contributiva a tutti durante la Riforma Fornero nel 2011.

Viceversa, misure che generano deficit sono:

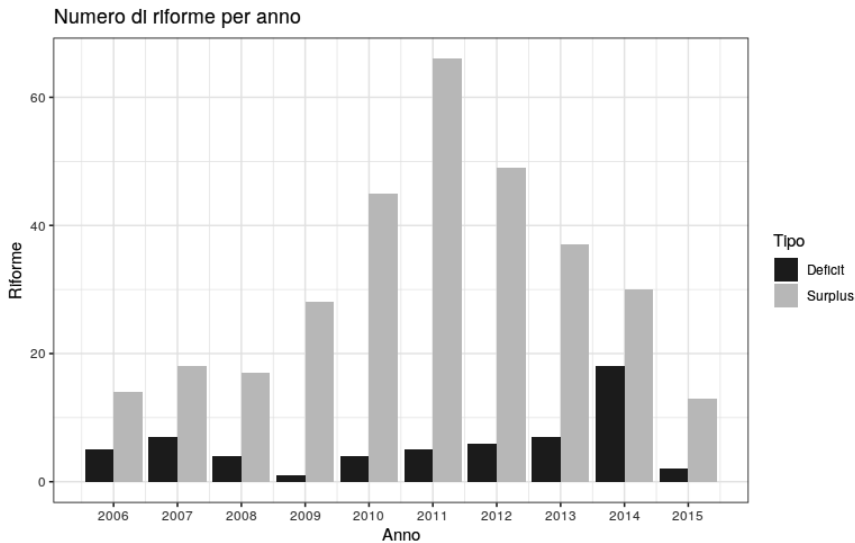
- minori penalizzazioni per pensionamenti anticipati, che aumentano  $P$  (ed eventualmente aumentano  $N$  e diminuiscono  $L$ ) – per esempio, la riduzione delle decurtazioni per pensionamento anticipato (introdotta in Croazia nel 2007);
- riduzioni dell'età pensionabile per categorie speciali, che aumentano  $N$  e diminuiscono  $L$  – per esempio la cosiddetta *Mütterrente* introdotta in Germania nel 2014, che assegna maggiori punti pensione alle madri o, per l'Italia, l'introduzione di Quota 100 a fine 2018;
- l'aumento di contributi a pilastri pensionistici complementari, che riducono i contributi destinati al sistema a ripartizione – vedi l'aumento di contributi ai fondi pensione in Lituania (2013).

Laddove gli interventi sono meramente tecnici, come nel caso di nuove regole per i fondi pensione approvate nei Paesi Bassi nel 2013, oppure dove gli effetti sono ambigui e difficili da stimare (per esempio, gli sconti sui contributi pensionistici alle imprese che impiegano lavoratori anziani, introdotti in Spagna nel 2007), abbiamo considerato le misure come neutre.

Il valore della variabile dipendente, che misura l'intensità dello sforzo riformatore, per ognuna delle osservazioni (280, corrispondenti a tutti i 28 Stati membri dal 2006 al 2015) è un numero intero pari alla sommatoria di tutte le  $N$  misure  $m$ , che possono assumere valori  $\{-1; 0; +1\}$ , che compongono la/e riforma/e approvata/e:

$$y_{ict} = \sum_{i=1}^N m_{ict}$$

Figura 3 - Numero di riforme generanti surplus o deficit per anno (2006-2015)



RPS

Matia Guidi e Igor Guardiancich

La figura 3 fornisce una panoramica del numero di misure legiferate ogni anno. Com'era lecito attendersi, nel periodo d'interesse ci sono state molte più misure generanti surplus di quelle generanti deficit. Le prime sono in particolar modo concentrate negli anni più acuti della crisi (2009-2014), mentre le seconde sono relativamente stabili nel periodo considerato, con l'eccezione del 2014, in cui osserviamo un numero di riforme generanti deficit particolarmente elevato (come l'aumento delle opzioni di pensionamento anticipato in Germania, la reimposizione di un tetto contributivo in Lettonia, l'innalzamento dell'indicizzazione nella Repubblica Ceca, ecc).

Per testare in maniera sistematica l'impatto delle Rsp sulle riforme pensionistiche nazionali, facciamo ricorso a un modello di regressione lineare ad intercetta casuale, sintetizzato con la seguente notazione:

$$y_{ic} = \alpha + X_{ic}\beta + \eta_c + \varepsilon_{ic}$$

$$\eta_c \sim N(0, \sigma_\eta)$$

$$\varepsilon_{ic} \sim N(0, \sigma_\varepsilon)$$

dove  $\alpha$  è una costante,  $y$  è la variabile dipendente, che possiamo definire come l'*impatto netto* della riforma pensionistica (positivo se generante surplus, negativo se generante deficit) adottata in un determinato paese-

anno,  $X$  è una matrice di variabili indipendenti (descritte di seguito),  $\eta$  è un vettore di 28 intercette casuali (una per ogni paese) e  $\varepsilon$  è l'errore residuo. Le variabili indipendenti incluse nel modello qui presentato sono le seguenti:

- un indicatore del numero di singole raccomandazioni riguardanti le pensioni contenute in ogni Rsp (vedi Guidi e Guardiancich, 2018) – per questo indicatore si stima l'impatto sulla riforma avvenuta nell'anno  $t$  delle raccomandazioni indirizzate al paese nell'anno  $t - 1$ ;
- la spesa pensionistica (espressa in percentuale sul Pil)<sup>3</sup>;
- la differenza fra la spesa pensionistica attesa nel 2050 e quella del 2010 (indicatore dello «sforzo riformatore» compiuto da un paese)<sup>4</sup>;
- il saldo di bilancio (surplus o deficit) espresso in percentuale sul Pil (indicatore delle difficoltà di finanza pubblica di breve periodo, che potrebbero portare a una «stretta» sulle pensioni)<sup>5</sup>;
- il rendimento delle obbligazioni governative con scadenza a dieci anni (indicatore della fiducia dei mercati in un paese)<sup>6</sup>.

*Tabella 3 - Modello di regressione lineare con intercette casuali*

	Variabile dipendente: impatto netto della riforma pensionistica
Rsp su pensioni ( $t - 1$ )	-0.469** (0.209)
Spesa pensionistica ( $t - 1$ )	0.010 (0.027)
Differenza di spesa pensionistica (2050-2010)	0.013 (0.020)
Saldo di bilancio (% Pil)	-0.071*** (0.019)
Rendimenti obbligazioni governative 10 anni	0.661*** (0.137)
Rsp su pensioni ( $t - 1$ ) $\times$ Spesa pensionistica ( $t - 1$ )	0.048*** (0.018)
Rsp su pensioni ( $t - 1$ ) $\times$ Differenza di spesa pensionistica (2050-2010)	0.009 (0.013)
Costante	-1.217*** (0.406)
Coefficiente di determinazione	0.179
Coefficiente di determinazione corretto	0.158
Statistica F	59.43
Deviazione standard effetto casuale paese	0.004
Numero di osservazioni	280

*Nota:* modello di regressione lineare con intercetta casuale ed errori standard corretti per panel (Beck e Katz, 1995). Le variabili Saldo di bilancio e Rendimenti obbligazioni governative a dieci anni sono state modificate con trasformazione di Yeo-Johnson (Yeo e Johnson, 2000). \*\* $p < 0.05$ ; \*\*\* $p < 0.01$ .

<sup>3</sup> Dati Eurostat (2018a; 2018b).

<sup>4</sup> Dati presi dagli Ageing Report della Commissione europea (European Commission, 2006; 2009; 2012; 2015).

<sup>5</sup> Dati Eurostat (2018c).

<sup>6</sup> Dati Eurostat (2018d).

Dando seguito ai risultati riportati da Guidi e Guardiancich (2018), secondo i quali le Rsp sono significativamente correlate con i fondamentali dei sistemi pensionistici nazionali, testiamo nel nostro modello se la presenza di raccomandazioni riguardanti le pensioni incentiva i paesi con maggiori problemi di sostenibilità ad adottare riforme previdenziali. Facciamo questo testando l'interazione fra il numero di raccomandazioni ricevute e i due indicatori di sostenibilità del sistema pensionistico sopra indicati.

I risultati del modello di regressione sono illustrati nella tabella 37. Il coefficiente positivo del termine di interazione fra raccomandazioni sulle pensioni e spesa pensionistica indica che le due variabili contribuiscono ad amplificare i reciproci effetti. In altre parole, significative riforme delle pensioni sono associate a paesi che abbiano una spesa pensionistica relativamente alta e ricevano un certo numero di raccomandazioni mirate dalla Commissione e dal Consiglio. L'effetto di questa interazione è visualizzato in figura 4. La differenza fra la spesa previdenziale prevista nel 2050 e quella del 2010 non è invece un fattore esplicativo significativo: sembra dunque che nella scelta di riformare le pensioni prevalga più un'ottica di breve periodo (l'alta spesa corrente) che una di lungo periodo. Questa considerazione è confermata dalla significatività delle altre due variabili esplicative considerate, il saldo di bilancio e il rendimento dei titoli di Stato a dieci anni. Entrambe risultano significativamente legate all'intensità delle riforme pensionistiche adottate: alti deficit e alti rendimenti dei titoli di Stato spingono i paesi a riformare (nella direzione di garantire maggiore sostenibilità finanziaria) i loro sistemi previdenziali.

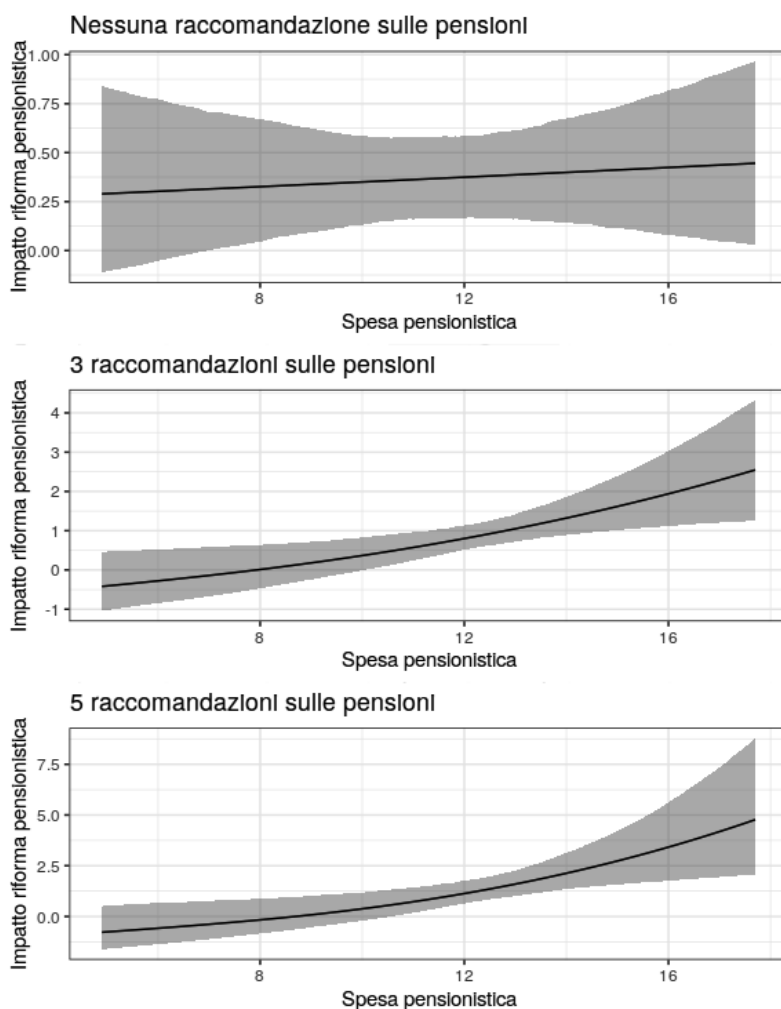
## 6. *Discussione e conclusioni*

In questo articolo abbiamo dimostrato come le pensioni siano una componente centrale del Semestre europeo. Fin dalla sua introduzione, la spesa pensionistica ha ricevuto dalla Commissione particolare attenzione, per via della sua rilevanza nei bilanci nazionali e della passata riluttanza dei governi nazionali nel porre mano a riforme in questo ambito. All'interno delle Rsp la Commissione indirizza più raccomandazioni ai paesi che hanno sistemi pensionistici meno equilibrati in ter-

<sup>7</sup> I risultati dello stesso modello di regressione senza termini di interazione sono mostrati in appendice.

mini di età pensionabile, a quelli con spesa pensionistica particolarmente alta e ai paesi che non hanno messo in atto riforme negli anni precedenti. Da questo punto di vista, emerge dalla nostra analisi un approccio tendenzialmente «tecnocratico» della Commissione, che nell'indirizzare le proprie raccomandazioni tiene conto di fattori oggettivi relativi alla sostenibilità dei sistemi pensionistici nazionali: minore la sostenibilità, maggiore il numero di raccomandazioni.

*Figura 4 - Effetto del livello di spesa pensionistica sulle riforme per diversi gradi di intensità delle raccomandazioni*



Nella nostra analisi abbiamo compiuto un passo ulteriore, andando ad analizzare se a un numero maggiore di raccomandazioni ricevute corrisponda un numero più alto di riforme. La domanda che ci siamo posti, in sostanza, è stata se le raccomandazioni indirizzate agli Stati membri sulle pensioni influenzino le decisioni politiche prese al livello nazionale. I risultati ci mostrano che, accanto all'importanza di fattori economici sistemici come il disavanzo di bilancio, o esterni come la pressione dei mercati sui titoli di Stato, è possibile rintracciare un impatto delle Rsp sulle riforme pensionistiche degli Stati membri. Due sono i risultati più interessanti da questo punto di vista. In primo luogo, abbiamo mostrato come vi sia un'interazione fra spesa pensionistica e numero di raccomandazioni ricevute: al crescere di entrambi i fattori cresce il numero di misure di riforma adottate. In secondo luogo, notiamo che i governi reagiscono prevalentemente a stimoli di breve periodo, continuando a evitare, in continuità col passato, un approccio proattivo nei confronti delle politiche previdenziali.

L'analisi di alcuni specifici casi nazionali evidenzia i meccanismi causali identificati dalla nostra analisi statistica. La compresenza di fattori economici esogeni (come la pressione sui mercati) e politici (come la pressione, formale e informale, esercitata dalla Commissione europea) è evidenziata dalla rilevanza che questi hanno avuto nell'attuazione dell'ultima grande riforma pensionistica in Italia – la Riforma Fornero del 2011, adottata nel mezzo di una tempesta finanziaria sui mercati, ma anche a seguito di numerosi segnali inviati dall'Europa (di cui la famosa lettera Draghi-Trichet è solo l'esempio più evidente). Ma anche la recente riforma adottata dal Governo Conte (cosiddetta Quota 100) dimostra come mercati e Commissione spesso agiscano in maniera parallela – non necessariamente in accordo, ma perseguendo fini che convergono nel mettere pressione ad alcuni Stati membri. Quando la proposta di legge di bilancio, che era considerevolmente generosa sul numero di pensionamenti anticipati previsti, è stata presentata, questa ha scatenato reazioni negative sui mercati. In aggiunta a questo si è fatta concreta la prospettiva di una reazione politica della Commissione, nella forma dell'attivazione di una procedura per disavanzo eccessivo. La combinazione di questi fattori ha provocato un effetto di moderazione sul governo italiano, portandolo a ridurre la portata del provvedimento rispetto alle proposte iniziali.

La nostra analisi, in particolare la correlazione tra spesa pensionistica e raccomandazioni sulle pensioni nelle Rsp, conferma che la scarsa sostenibilità dei sistemi pensionistici da sola non è sufficiente a spingere i

governi a riformare. I governi preferiscono l'inazione, finché possono – è proprio questo uno dei motivi per i quali il Semestre europeo è nato con una particolare attenzione per le riforme strutturali. Per esempio, prima della Grande recessione, in paesi molto diversi fra loro come Belgio, Polonia o Slovenia, la presenza di squilibri strutturali nei sistemi pensionistici nazionali non ha prodotto sostanziali sforzi riformatori. Tutto questo si può spiegare col fatto che il deficit fosse sotto controllo, non ci fosse speculazione sul debito e la Commissione europea non avesse preso nessuna particolare iniziativa.

Allo stesso tempo vediamo come le Rsp siano state decisive nell'incentivare riforme in quei paesi (con sistemi prevalentemente bismarckiani) dove le pensioni stavano divenendo fiscalmente non sostenibili ma non c'era forte pressione dei mercati. L'Austria, per esempio, ha legiferato una serie di misure che hanno limitato i pensionamenti anticipati e stabilizzato il sistema nel lungo periodo, pur senza collegare l'età pensionabile all'aspettativa di vita. Non mancano invece esempi di paesi dove la mancanza di un pressante problema di spesa pensionistica ha fatto sì che le Rsp rimanessero lettera morta: Romania e Bulgaria hanno rinunciato a più riprese ad armonizzare l'età pensionabile per donne e uomini; la Croazia non ha ridotto i privilegi per i veterani di guerra; la Polonia ha riformato solo parzialmente i suoi schemi pensionistici speciali per determinate categorie.

In conclusione, l'articolo contribuisce a migliorare la nostra comprensione del Semestre europeo in un ambito di policy particolarmente rilevante. L'attenzione data alle pensioni dimostra che il Semestre si è affermato come uno strumento che aspira a influenzare le politiche degli Stati membri ben al di là del richiamo a rispettare i parametri del Patto di stabilità e di crescita. L'impatto, circoscritto ma significativo, delle Rsp sui paesi ad alta spesa pensionistica dimostra che questo strumento ha anche la capacità di produrre effetti tangibili nei paesi oggetto di raccomandazioni. Per uno strumento sostanzialmente volontario, e basato più sulla *peer pressure* che su meccanismi sanzionatori, questo è un risultato incoraggiante.

### *Riferimenti bibliografici*

Barcevičius E., Weishaupt T.J. e Zeitlin J., 2014, *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.



- Barr N., 2001, *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*, «International Social Security Review», vol. 55, n. 2, pp. 3-36.
- Bauer M.W. e Becker S., 2014, *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, «Journal of European Integration», vol. 36, n. 3, pp. 213-229.
- Beck N. e Katz J.N., 1995, *What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data*, «American Political Science Review», vol. 89, n. 3, pp. 634-647.
- Carone G., Giamboni L., Laine V. e Pamies S., 2016, *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead*, «European Economy Discussion Paper», n. 42.
- de la Porte C. e Natali D., 2014, *Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared*, «West European Politics», vol. 37, n. 4, pp. 732-749.
- European Commission, 2006, *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- European Commission, 2009, *2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- European Commission, 2012, *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- European Commission, 2015, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Eurostat, 2018a, *Gross Domestic Product at Market Prices*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00001&plugin=1> (accesso 10 ottobre 2018).
- Eurostat, 2018b, *Pensions*, disponibile all'indirizzo internet: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr\\_exp\\_pens&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_pens&lang=en) (accesso 10 ottobre 2018).
- Eurostat, 2018c, *General Government Deficit/Surplus*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00127> (accesso 28 agosto 2018).
- Eurostat, 2018d, *EMU Convergence Criterion Series – Monthly Data*, disponibile all'indirizzo internet: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=irt\\_lt\\_mcby\\_m&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=irt_lt_mcby_m&lang=en) (Accesso 28 agosto 2018).
- Fabbrini S., 2013, *Intergovernmentalism and its Limits Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, «Comparative Political Studies», vol. 46, n. 9, pp.

- 1003-1029, disponibile all'indirizzo internet: <https://doi.org/10.1177/0010414013489502>.
- Ferrera M., 2009, *The JCMS Annual Lecture: National Welfare States and European Integration: In Search of a «Virtuous Nesting»*, «JCMS: Journal of Common Market Studies», vol. 47, n. 2, pp. 219-233.
- Ferrera M. e Gualmini E., 2004, *Rescued by Europe?: Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Guardiancich I. e Natali D., 2017, *The Changing EU «Pension Programme»: Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis*, in D. Natali (a cura di), *The New Pension Mix in Europe*, Pie Peter Lang, Bruxelles, pp. 239-265.
- Guidi M. e Guardiancich I., 2018, *Intergovernmental or Supranational Integration? A Quantitative Analysis of Pension Recommendations in the European Semester*, «European Union Politics», vol. 19, n. 4, pp. 684-706.
- Hennessy A., 2014, *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, il Mulino, Bologna.
- Laffan B. e Schlosser P., 2016, *Public Finances in Europe: Fortifying EU Economic Governance in the Shadow of the Crisis*, «Journal of European Integration», vol. 38, n. 3, pp. 237-249.
- Leibfried S., 2017, *Social Policy Left to the Judges and the Markets?*, in Wallace H., Pollack M.A. e Young A.R. (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, 7ª edizione, pp. 253-282.
- Pochet P. e Degryse C., 2013, *Monetary Union and the Stakes for Democracy and Social Policy*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 19, n. 1, pp. 103-116.
- Putnam R.D., 1988, *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games*, «International Organization», vol. 42, n. 3, pp. 427-460.
- Sabato S., Corti F., Vanhercke B. e Spasova S., 2019, *Integrating the European Pillar of Social Rights into the Roadmap for Deepening Europe's Economic and Monetary Union*, European Economic and Social Committee, Bruxelles.
- Verdun A. e Zeitlin J., 2018, *Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice*, «Journal of European Public Policy», vol. 25, n. 2, pp. 137-148.
- Windwehr J., 2017, *Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer?*, «Journal of Contemporary European Research», vol. 13, n. 3, pp. 1301-1318.
- Yeo I.-K. e Johnson R.A., 2000, *A New Family of Power Transformations to Improve Normality or Symmetry*, «Biometrika», vol. 87, n. 4, pp. 954-959.

**ATTUALITÀ**  
Prime valutazioni  
del Reddito di cittadinanza



## Il Reddito di cittadinanza: cosa dicono finora i dati

**Massimo Baldini e Giovanni Gallo**

RPS

*Questo contributo è dedicato alle prime evidenze quantitative sulla diffusione del Reddito di cittadinanza. L'ampia discussione tecnica e politica che ne ha preceduto l'introduzione ha costituito un'importante occasione per elaborare stime sui suoi possibili effetti. Nella prima parte del lavoro confrontiamo queste simulazioni, evidenziando similitudini e differenze. La seconda parte è invece dedicata all'analisi*

*delle informazioni quantitative che l'Osservatorio Inps ha da poco pubblicato dopo i primi sei mesi della misura. L'integrazione con dati su numero di famiglie e tassi di occupazione per fascia di età, a livello provinciale, ci permette di ottenere alcune conclusioni, in parte sicuramente preliminari, sulle caratteristiche distributive del Rdc e sull'evoluzione della povertà in Italia.*

### 1. Introduzione

Il Reddito di cittadinanza (Rdc) è sicuramente la più rilevante novità del decennio sul versante delle politiche assistenziali italiane. Sopperisce infatti ad una storica mancanza del sistema di welfare del paese: l'assenza di una rete universale di ultima istanza contro la povertà. Le modalità della sua introduzione e la misura del trasferimento hanno suscitato anche polemiche e dubbi. Si è osservato ad esempio che la componente di riattivazione richiede non solo risorse, ma anche tempo e organizzazione per poter funzionare davvero, che non è chiara la ripartizione delle funzioni tra Centri per l'impiego e Servizi sociali comunali, che potrebbero sorgere rischi di trappola della povertà. Diventa quindi essenziale verificare empiricamente quali siano gli effetti della misura. In questa prima fase mancano ancora i dati necessari per una valutazione *ex post*. Possiamo però formulare alcune considerazioni sfruttando le simulazioni *ex ante* sui possibili effetti del Rdc recentemente svolte da diversi centri di ricerca, nonché i primi dati del monitoraggio sulla sua diffusione pubblicati dall'Osservatorio Inps. In questo lavoro confrontiamo alcune delle microsimulazioni effettuate finora e descriviamo la diffusione del Rdc tra le famiglie. Ci interessa in particolare

capire cosa possiamo imparare sulle caratteristiche della povertà in Italia osservando come il Rdc si è finora distribuito tra le famiglie.

## 2. *Le stime sul possibile impatto del Rdc*

Il Rdc<sup>1</sup> ha sostituito il Reddito di inclusione (Rei) a partire dal 1° marzo 2019. I mesi che ne hanno preceduto l'introduzione sono stati caratterizzati da un'ampia discussione accademica e politica su diversi elementi e possibili criticità della misura. Il dibattito e, in generale, la formulazione di aspettative sui futuri effetti del Rdc sono stati particolarmente intensi nei giorni successivi alla pubblicazione del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 («Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nonché della Relazione tecnica allegata al provvedimento. A livello istituzionale, sono state particolarmente influenti le audizioni parlamentari che in febbraio sono state svolte da diversi enti (ad esempio, Istat, Inps e Inapp) e attori sociali (sindacati, Confindustria, Caritas, Alleanza contro la povertà, ecc.). Cominciamo sintetizzando brevemente le previsioni sull'impatto macro della misura, per poi passare a quello micro.

In base a quanto riportato nella Relazione allegata al decreto legge, a gennaio 2019 si attendevano due distinti impatti macroeconomici dall'introduzione del Rdc: 1) un effetto espansivo sul moltiplicatore economico, l'*output gap* e il recupero del *fiscal stance*; 2) un incremento dell'efficienza del mercato del lavoro in termini di aumento di occupazione e produttività dei lavoratori (soprattutto tramite il miglioramento dell'efficienza dei Centri per l'impiego). In particolare, a fronte di uno stanziamento di circa 6 miliardi di euro per il 2019 (che diventano 8 miliardi nel 2021), si stimava nella Relazione un impatto del +0,1% sul Pil reale da parte del solo beneficio economico della misura, a cui poi si potrebbe aggiungere un ampliamento dell'*output gap*, un tema controverso che non ci interessa qui approfondire. Un effetto espansivo simile sul Pil è stato stimato anche da Prometeia (2019) che, nel suo Rapporto di previsione di marzo 2019, evidenziava che l'aumento del reddito disponibile delle famiglie derivante dalla combinazione di Rdc e Quota 100 dovrebbe determinare una crescita del Pil dello 0,2%. Più ottimista

<sup>1</sup> Nel testo per brevità usiamo l'acronimo Rdc. Se non altrimenti specificato, ci riferiamo con esso anche alla Pensione di cittadinanza (Pdc), che è il Rdc applicato alle famiglie di anziani.

è la stima formulata nella sua audizione dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) che, sulla base del suo modello di simulazione MeMo-It, ipotizza un effetto sul Pil del solo Rdc pari a +0,2%. Riguardo alla potenziale attivazione lavorativa dei beneficiari del Rdc, facendo riferimento al suo modello di micro-simulazione FaMiMod Istat, nella sua audizione al Senato, stimava che un numero di inattivi molto inferiore a quello previsto nella Relazione al decreto e pari a circa 470 mila individui potrebbe incrementare l'offerta effettiva di lavoro. Difficile dire se e quanto il Rdc abbia contribuito alla dinamica del Pil, comunque molto bassa e inferiore anche nel 2019 alla media europea. Le aspettative sul Rdc risultano maggiormente disattese quando si guarda ai cambiamenti avvenuti negli ultimi mesi nel numero delle forze di lavoro di 15 anni e oltre. Secondo i dati forniti da Istat, infatti, le forze di lavoro sono rimaste praticamente le stesse tra marzo e luglio 2019 (+21mila) e sono perfino diminuite di circa 300mila unità nell'agosto 2019. A tal proposito bisogna ricordare, comunque, che la componente del Rdc associata all'inserimento nella piattaforma digitale e alla definizione dei progetti di attivazione lavorativa ha avuto avvio solo molto recentemente in tutto il territorio nazionale.

Passando alle valutazioni di tipo microeconomico, grande attenzione è stata dedicata nel dibattito al costo della misura e alle dimensioni e caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari del Rdc. Molti enti di ricerca hanno in pratica effettuato esercizi di microsimulazione assai simili tra loro. Si è così creata un'interessante occasione per confrontare i risultati di differenti simulazioni, che tuttavia sono basate su microdati e soprattutto modelli diversi, ciascuno con i propri codici e le proprie ipotesi metodologiche. Per semplicità, si è deciso in questa sezione di mettere a confronto le stime contenute nella Relazione tecnica con quelle di Upb, Istat, Inps e Inapp<sup>2</sup>.

Iniziamo il confronto dalla base dati utilizzata per le microsimulazioni. Relazione tecnica e Upb fanno riferimento ad un sottoinsieme delle dichiarazioni Isee 2017, mentre gli altri (Istat, Inps e Inapp) usano i dati Istat dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie italiane (It-Silc). L'archivio delle Dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) rappresenta una delle migliori basi dati per la stima della platea del Rdc. Nelle dichiarazioni Isee sono contenute quasi tutte le informazioni ne-

<sup>2</sup> Riguardo alle stime realizzate da Inapp, il contenuto dell'audizione è in parte integrato dall'Inapp Policy Brief che è stato pubblicato il 18 febbraio (Gallo e Sacchi, 2019).

cessarie per valutare i requisiti di accesso alla misura nazionale. Inoltre, queste informazioni familiari sono quelle «vere», ossia non sono stimate o imputate da alcun modello. Il problema delle dichiarazioni Isee è che si tratta di una popolazione «selezionata», poiché si trovano all'interno dell'archivio solo quelle famiglie che per una qualche motivazione (ad esempio, per l'iscrizione all'asilo nido o all'università, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ecc.) hanno già presentato la dichiarazione. Ciò conduce a due possibili distorsioni nelle stime. La prima è di tipo demografico, perché le dichiarazioni Isee finora hanno riguardato soprattutto famiglie con figli; non si tratta quindi di un campione rappresentativo dell'intera popolazione. La seconda è una distorsione economica, perché l'Isee è stato solo marginalmente coinvolto nelle politiche contro la povertà, quindi è probabile che nel dataset amministrativo manchino molti nuclei interessati al Rdc.

L'indagine non soffre della stessa problematica, dato che il campione Istat è costruito per essere rappresentativo della popolazione italiana. Tuttavia, in questi dati le informazioni riguardanti l'Isee familiare devono essere ricostruite tramite tecniche più o meno complesse, con grandi margini di approssimazione e incertezza. Similmente, ulteriori ipotesi di stima devono essere fatte nei dati It-Silc per correggere la frequente sotto-dichiarazione dei patrimoni mobiliari e per ricostruire i valori catastali degli immobili. Istat e Inps integrano i dati campionari con alcune informazioni amministrative a loro disponibili, quali le dichiarazioni fiscali e i patrimoni immobiliari catastali (queste sono invece stimate nel modello Inapp). Inps e Inapp calibrano anche i patrimoni finanziari di fonte It-Silc sulla base dei conti finanziari della Banca d'Italia per il totale delle famiglie italiane. Poiché il beneficio economico del Rdc prevede, per una sua parte, il rimborso del canone mensile di locazione, Inps e Inapp correggono anche per questa dimensione nei loro modelli di micro-simulazione. In particolare, prevedendo che parte dei canoni dichiarati nell'indagine non abbiano alla base un contratto di locazione regolarmente registrato all'Agenzia delle entrate, si è ipotizzata, nel caso dell'Inps, una mancata registrazione dei contratti da parte delle famiglie interessate dal Rdc pari al 50% e, nel caso di Inapp, una mancata registrazione del 25% e solo tra i nuclei che vivono in una condizione di grave rischio di povertà (reddito familiare equivalente inferiore al 40% della mediana a livello nazionale).

Due ulteriori e importanti ipotesi sono state fatte in tutti i modelli di microsimulazione in esame. La prima è che tutti i beneficiari spendano per intero il beneficio mensile loro erogato, così da evitare decurtazioni



dell'assegno spendibile (secondo quanto definito nella legge) e, di conseguenza, un minor costo per il bilancio pubblico. La seconda ipotesi riguarda il tasso di *take-up* del Rdc. Come dimostrato da numerosi studi sul tema, infatti, è improbabile che una misura di contrasto alla povertà riesca a raggiungere il 100% dei potenziali aventi diritto. Per tale motivo, nelle stime di Upb, Istat e Inapp, così come nella Relazione tecnica, viene assunto un *take-up* del Rdc pari all'85%; nelle stime dell'Inps invece il tasso è al 90%.

*Tabella 1 - Stime della platea di potenziali beneficiari e della spesa annua a regime del Rdc*

	Numero famiglie (mln)	Numero persone (mln)	Importo medio mensile (€)	Spesa totale annua (mld)
Relazione tecnica	1,3	3,6	501	7,5
Upb	1,3	3,6	503	7,8
Inps	1,2	2,4	605	8,5
Istat	1,3	2,7	420	6,6
Inapp	1,5	3,4	463	8,1

*Fonte:* Relazione tecnica e audizioni parlamentari.

Le differenze nelle ipotesi metodologiche e nelle basi dati adottate si traducono in risultati delle simulazioni anche significativamente diversi (tabella 1). Il modello di Inapp è quello che stima la platea potenziale di famiglie beneficiarie più ampia, mentre la stima più comune è pari a 1,3 milioni e addirittura a 1,2 milioni secondo l'Inps. Maggiori differenze si rilevano invece nel numero di persone beneficiarie. Secondo le stime Inps e Istat, le famiglie con Rdc avranno in media due componenti per un totale di 2,4 e 2,7 milioni di individui rispettivamente. Le famiglie beneficiarie dovrebbero essere più numerose secondo le stime della Relazione tecnica e di Upb (2,8 componenti in media per nucleo), probabilmente a seguito delle simulazioni sulle dichiarazioni Isee, mentre la stima Inapp rappresenta una via di mezzo con un numero di potenziali beneficiari pari a 3,4 milioni di persone (2,3 componenti per nucleo). Molto diverse sono anche le stime sull'importo medio mensile previsto e, di conseguenza, sulla spesa annua della misura a regime. La stima più alta in questo caso è quella dell'Inps, che ha previsto un importo medio di 605 euro al mese (7.261 euro in un anno) per nucleo. Per questa ragione, nonostante l'Inps stimi il numero minore di beneficiari, si osserva la previsione di spesa totale per il Rdc maggiore (8,5

miliardi l'anno). Al contrario, il modello di micro-simulazione dell'Istat è quello che stima l'importo medio più basso (420 euro al mese) e conseguentemente la spesa complessiva minore per il Rdc a regime, pari a 6,6 miliardi di euro (quasi due miliardi in meno rispetto all'Inps).

Differenze significative riguardano anche la stima della distribuzione delle famiglie aventi diritto al Rdc per numero di componenti (tabella 2). Nella Relazione tecnica e nell'audizione di Upb, infatti, si è stimato che meno del 30% dei nuclei beneficiari dovrebbero essere composti da single, quota che invece sale intorno al 40% per Inapp e Istat e supera il 50% secondo l'Inps. Ancora una volta, è probabile che queste grandi differenze dipendano dal fatto che governo e Upb si siano riferiti alla distribuzione delle dichiarazioni Isee, che riguardano soprattutto famiglie con figli e che contengono pochi nuclei unipersonali. Con riguardo alla ripartizione geografica dei nuclei coinvolti, invece, le varie stime sembrano più omogenee (tabella 2). La maggior parte delle famiglie aventi diritto al Rdc dovrebbe risiedere nel Mezzogiorno, contro meno del 30% nelle regioni settentrionali. La ragione principale sta nel fatto che nel Nord i redditi sono mediamente più alti, anche quelli dei poveri, mentre le soglie per l'accesso al Rdc sono uguali in tutto il paese.

*Tabella 2 - Ripartizione delle famiglie potenzialmente beneficiarie per numerosità del nucleo e area*

	Relazione tecnica	Upb	Istat	Inps	Inapp
Numero di componenti					
1	27%	29%	42%	54%	40%
2	18%	18%			20%
3	21%	21%	58%	46%	18%
4	20%	19%			14%
5 e oltre	14%	13%			8%
<i>Totale</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Area di residenza					
Nord	-	28%	24%	29%	22%
Centro	-	16%	17%	21%	15%
Sud	-	56%	59%	50%	63%
<i>Totale</i>	-	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

*Fonte:* Relazione tecnica, audizioni parlamentari.

Tutte le simulazioni sono concordi nel ritenere che il Rdc dovrebbe ridurre la disuguaglianza nei livelli di reddito, nonché alleviare l'inci-

denza e soprattutto l'intensità della povertà (ossia la distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di povertà). Secondo Istat, il Rdc dovrebbe diminuire l'indice di Gini del reddito equivalente familiare di 0,2 punti. Riduzioni più significative dell'indice di Gini (intorno a un punto) per merito del Rdc sono state stimate sia dall'Inps in sede di audizione sia dall'Ocse (2019) e Baldini e al. (2019) nei mesi successivi all'introduzione della misura. Sempre secondo le stime dell'Inps e di Baldini e al. (2019), il Rdc dovrebbe ridurre l'incidenza della povertà relativa di 0,5-1,0 punti e l'intensità dello stesso fenomeno di 6,4-9,4 punti.

### *3. Oltre le simulazioni: le prime evidenze sulla diffusione del Rdc tra le famiglie italiane*

L'Inps ha istituito un osservatorio sul Reddito di cittadinanza che con cadenza mensile aggiorna sullo stato delle domande presentate dalle famiglie e sull'esito che esse hanno avuto, distinguendole tra accolte, in lavorazione e respinte. Il più recente rapporto disponibile contiene dati aggiornati al 4 settembre 2019. In questa sezione presentiamo alcune analisi basate su queste informazioni.

### *4. La diffusione territoriale del Rdc*

Nel periodo marzo-agosto 2019 sono state presentate 1,46 milioni di domande per Rdc o Pdc. Di esse, 960mila sono state accolte (843mila per il Rdc, 117mila circa per la Pdc). Oggi, quindi, circa un milione di famiglie riceve questa misura. Le domande in corso di valutazione sono circa 91mila, mentre sono ben 410mila quelle respinte o cancellate. Le Tabelle 3 e 4 contengono i dati sulla diffusione di Rdc e Pdc per area. Nella prima si trovano le domande totali presentate e quelle accolte per entrambe le misure, mentre la seconda si concentra sulle sole domande ammesse e le distingue tra Rdc e Pdc.

È utile riportare le informazioni sul numero delle domande a quello delle famiglie residenti nelle diverse regioni del paese, disponibile sul sito [demo.istat.it](http://demo.istat.it) (bilancio demografico al 31-12-2018). In media l'1,9% dei nuclei residenti nel Nord e il 2,7% di quelli del Centro ricevono, ad inizio settembre 2019, il Rdc o la Pdc (tabella 3, ultima riga a destra). Nel Mezzogiorno invece questa percentuale raggiunge il 7%. La quota

di domande accolte è ovunque molto inferiore a quella delle domande presentate, ma questa differenza è particolarmente elevata nelle regioni settentrionali, dove meno di una domanda su due viene ammessa, contro circa due terzi al Sud. Probabilmente ciò è dovuto alle maggiori risorse che in media possiedono le famiglie a basso reddito richiedenti del Nord, e fa sì che le famiglie residenti nel Mezzogiorno siano il 60% del totale di quelle che beneficiano della misura, contro il 56% delle domande presentate.

*Tabella 3 - Famiglie che hanno presentato domanda per Rdc/Pdc e che ricevono il trasferimento per area al 4 settembre 2019*

Area	Numero famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc	Ripartizione domande presentate per Rdc o Pdc (%)	Famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc (%)	Domande accolte (%)	Numero famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc	Ripartizione famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc (%)	Famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc (%)
Nord	408.083	28%	3,3%	48%	233.808	25%	1,9%
Centro	239.951	16%	4,5%	52%	146.788	15%	2,7%
Sud	812.348	56%	9,8%	64%	578.938	60%	7,0%
<i>Italia</i>	<i>1.460.382</i>	<i>100%</i>	<i>5,6%</i>	<i>58%</i>	<i>959.534</i>	<i>100%</i>	<i>3,7%</i>

*Fonte:* Osservatorio Inps e Istat.

*Tabella 4 - Famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc per area al 4 settembre 2019*

#### 4.a - Reddito di cittadinanza

Area	Numero famiglie che ricevono il Rdc	Ripartizione famiglie che ricevono il Rdc (%)	Famiglie che ricevono il Rdc (%)
Nord	196.530	23%	1,6%
Centro	125.647	15%	2,4%
Sud	520.610	62%	6,3%
<i>Italia</i>	<i>842.787</i>	<i>100%</i>	<i>3,2%</i>

#### 4.b - Pensione di cittadinanza

Area	Numero famiglie che ricevono la Pdc	Ripartizione famiglie che ricevono la Pdc (%)	Famiglie che ricevono la Pdc (%)
Nord	37.278	32%	0,3%
Centro	21.141	18%	0,4%
Sud	58.328	50%	0,7%
<i>Italia</i>	<i>116.747</i>	<i>100%</i>	<i>0,4%</i>

*Fonte:* Osservatorio Inps e Istat.

È utile rapportare le informazioni sul numero delle domande a quello

delle famiglie residenti nelle diverse regioni del paese, disponibile sul sito [demo.istat.it](http://demo.istat.it) (bilancio demografico al 31-12-2018). In media l'1,9% dei nuclei residenti nel Nord e il 2,7% di quelli del Centro ricevono, ad inizio settembre 2019, il Rdc o la Pdc (tabella 3, ultima riga a destra). Nel Mezzogiorno invece questa percentuale raggiunge il 7%. La quota di domande accolte è ovunque molto inferiore a quella delle domande presentate, ma questa differenza è particolarmente elevata nelle regioni settentrionali, dove meno di una domanda su due viene ammessa, contro circa due terzi al Sud. Probabilmente ciò è dovuto alle maggiori risorse che in media possiedono le famiglie a basso reddito richiedenti del Nord, e fa sì che le famiglie residenti nel Mezzogiorno siano il 60% del totale di quelle che beneficiano della misura, contro il 56% delle domande presentate.

### *5. Rdc, povertà assoluta e povertà relativa*

Il Rdc ha abolito la povertà? La risposta sarebbe positiva se esso riuscisse a raggiungere tutti i nuclei in povertà e a colmare lo scarto che essi presentano tra il proprio reddito e la soglia di povertà. La tabella 5 mette a confronto in forma sintetica il numero dei nuclei che ad inizio settembre 2019 hanno ricevuto il Rdc con il numero di famiglie in povertà in Italia, per area. Va precisato che esistono diversi metodi per calcolare la diffusione della povertà. Negli ultimi anni l'attenzione generale si è sicuramente concentrata sulla povertà assoluta, che l'Istat stima da un decennio confrontando, in un campione rappresentativo, la spesa effettuata da ogni famiglia con una batteria di soglie differenziate per tipo di famiglia, area e dimensione del comune di residenza. La soglia viene aggiornata di anno in anno rispetto all'inflazione. Ma vi è anche la povertà relativa, determinata dal confronto tra reddito disponibile equivalente e una percentuale della sua mediana. La soglia cambia ogni anno in base alla dinamica del reddito disponibile mediano. È importante considerarle entrambe perché il criterio di calcolo del Rdc è sostanzialmente simile al concetto di povertà relativa. Gli ultimi dati Istat stimano per l'intero paese circa 1,8 milioni di famiglie in povertà assoluta. Il rapporto tra beneficiari e poveri è dunque del 53%. Ciò non significa necessariamente che più della metà dei poveri assoluti ottengano il Rdc, perché è possibile che tra i beneficiari vi siano anche nuclei non in povertà. Comunque, anche nelle ipotesi più favorevoli, il Rdc raggiungerebbe non più di metà delle famiglie in povertà assoluta. Se

**RPS**

Massimo Baldini e Giovanni Gallo

invece definiamo come povera una famiglia con reddito significativamente inferiore al reddito mediano nazionale (soglia del 40% della mediana), il 37% delle famiglie povere ottengono il Rdc. In entrambi i casi, il numero dei beneficiari è inferiore a quello dei poveri. La copertura è sempre superiore nel Mezzogiorno.

*Tabella 5 - Famiglie con Rdc/Pdc e famiglie in povertà (in migliaia)*

	Numero famiglie con Rdc/Pdc	Numero famiglie povere assolute (Istat consumi)	a/b (%)	Numero famiglie in grave povertà di reddito (linea 40% - Silc)	a/c (%)
	a	b		c	
Nord	234	716	33%	744	31%
Centro	147	284	52%	464	32%
Sud	579	822	70%	1.376	42%
<i>Italia</i>	<i>960</i>	<i>1.822</i>	<i>53%</i>	<i>2.584</i>	<i>37%</i>

*Fonte:* Osservatorio Inps e Istat. La povertà relativa è calcolata su Silc 2016.

La ripartizione per area delle famiglie con Rdc è molto più simile a quella delle famiglie povere relative di reddito piuttosto che a quella delle famiglie povere assolute (tabella 6). La ragione sta nel fatto che per il calcolo della povertà assoluta l'Istat usa linee differenziate per area, maggiori al Nord e nei grandi centri, mentre il calcolo della povertà relativa e l'erogazione del Rdc dipendono da regole uniche a livello nazionale. Inoltre, sia la misura della povertà relativa che il Rdc fanno riferimento al reddito della famiglia, mentre per calcolare la povertà assoluta si guarda alla spesa. Se l'obiettivo è il contrasto della povertà assoluta, si conferma che il Rdc avvantaggia il Meridione, come sottolineato dalle simulazioni mostrate nella sezione 2. Se invece il criterio di riferimento è la povertà relativa, la misura è ben bilanciata tra aree, anche se il numero dei poveri relativi è molto superiore a quelli che possono essere raggiunti, a meno di non considerare una linea davvero bassa. La diffusione del Rdc è correlata non solo con quella della povertà, ma anche con la disuguaglianza nella distribuzione del reddito equivalente: il coefficiente di correlazione tra quota di famiglie che hanno presentato domanda per il Rdc e indice di Gini regionale è infatti 0.72. Le regioni più povere si caratterizzano anche per una maggiore disuguaglianza.

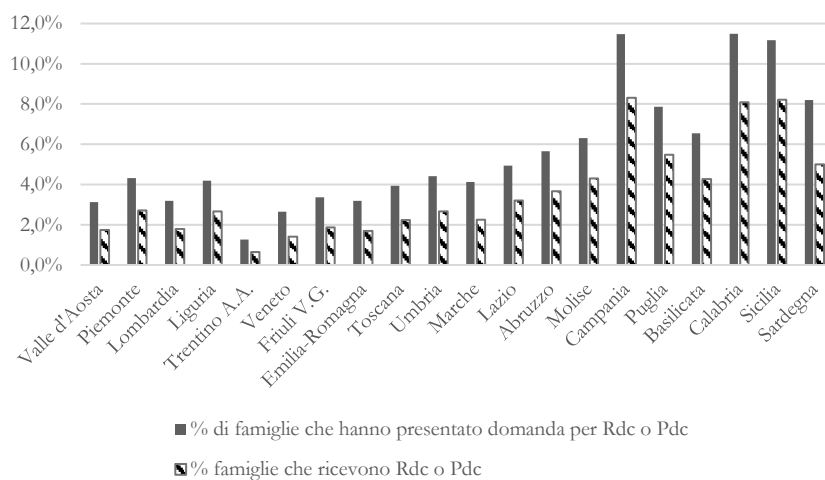
Tabella 6 - Composizione famiglie con Rdc e famiglie in povertà per area

	Ripartizione famiglie che hanno fatto richiesta di Rdc/Pdc	Ripartizione famiglie con Rdc/Pdc	Ripartizione famiglie povere assolute (Istat consumi)	Ripartizione famiglie in grave povertà di reddito (linea 40% - Silc)
Nord	28%	25%	39%	29%
Centro	16%	15%	16%	18%
Sud	56%	60%	45%	53%
Italia	100%	100%	100%	100%

Fonte: Osservatorio Inps e Istat.

La maggiore probabilità di bocciatura della domanda nel Nord è dovuta anche al più elevato livello medio dei prezzi delle regioni settentrionali: a parità di tenore di vita percepito, due famiglie residenti in diverse aree del paese non hanno la stessa probabilità di essere ammesse al beneficio, a causa di regole uniche di accesso applicate in contesti con diverso costo della vita.

Figura 1 - Quota di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc e che ricevono Rdc o Pdc per regione al 4 settembre 2019



Fonte: Osservatorio Inps.

Tra le regioni del Nord (figura 1) non si notano differenze significative nella diffusione del trasferimento, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige, dovuto ad un dato molto basso per la provincia di Bolzano. Il

Centro ha valori leggermente superiori a quelli del Nord, anche se piuttosto simili a quelli del Piemonte e della Liguria. Le regioni meridionali sono suddivise in due gruppi: in Campania, Calabria e Sicilia quasi il 12% delle famiglie residenti ha presentato domanda per il Rdc o per la Pdc e la percentuale delle famiglie che ricevono il trasferimento è dell'8%, mentre nelle altre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Sardegna) le percentuali sono decisamente inferiori, anche se comunque superiori a quelle del Centro-Nord. La provincia con la maggiore frequenza delle domande presentate per Rdc/Pdc è Catanzaro (22% delle famiglie), seguita da Oristano (19,5%) e Crotone (16%). La minore frequenza di domande si registra invece a Bolzano (0,3%), Belluno (1,6%) e Monza-Brianza (1,7%). Tra le province che comprendono le grandi città, il tasso di richiesta è del 4,6% in quella di Roma, 3,5% per Milano, 13,3% a Napoli, 4,8% nella provincia di Torino e 13,4% in quella di Palermo.

La tabella 7 mostra, per le tre grandi aree del paese, quali sono le province con le più alte e più basse quote di famiglie che hanno richiesto la misura. Consideriamo qui le domande presentate e non quelle accolte in modo da avere una più immediata evidenza sulla presenza di famiglie che avvertono una situazione di difficoltà economica tanto grave da spingerle a richiedere il Rdc/Pdc. Anche se le differenze medie tra aree sono evidenti, è interessante osservare che in alcune province del Mezzogiorno il tasso di richiesta è inferiore a quello di ben più ricche province del Nord.

*Tabella 7 - Le province con i minori e maggiori tassi di richiesta del Rdc, per area*

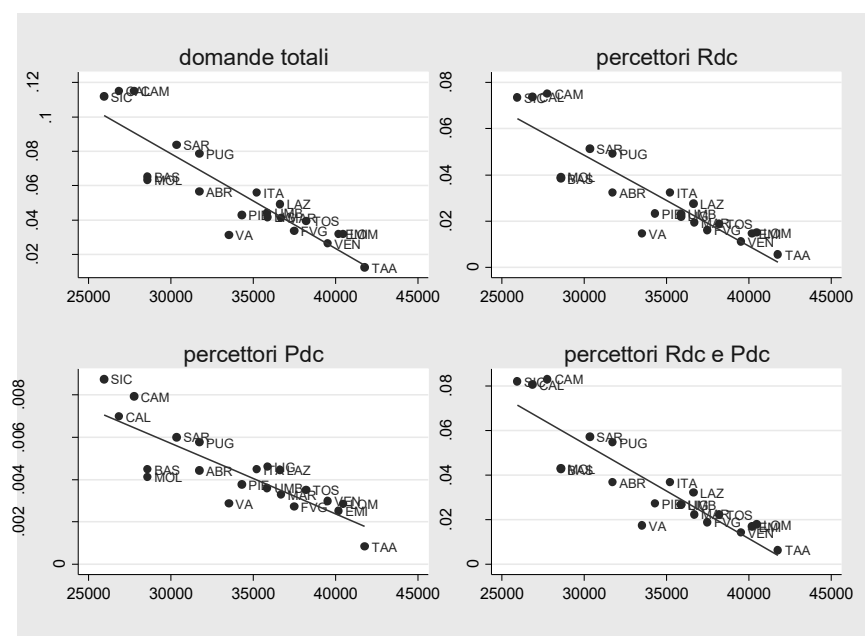
Nord		Centro		Mezzogiorno	
Province con minore tasso di richiesta					
Bolzano	0,3%	Pistoia	3,0%	Sassari	3,4%
Belluno	1,6%	Siena	3,1%	Chieti	4,9%
Monza-Brianza	1,7%	Firenze	3,2%	Teramo	5,2%
Parma	1,7%	Arezzo	3,8%	Isernia	5,3%
Sondrio	2,0%	Pesaro-Urbino	3,9%	Cosenza	5,3%
Province con maggiore tasso di richiesta					
Mantova	5,6%	Frosinone	6,8%	Catanzaro	22,2%
Piacenza	5,3%	Latina	6,1%	Oristano	18,3%
Imperia	5,1%	Prato	5,7%	Crotone	16,1%
Torino	4,8%	Rieti	5,6%	Palermo	13,4%
Vercelli	4,5%	Viterbo	5,4%	Napoli	13,2%

*Fonte:* Osservatorio Inps.



La correlazione inversa tra diffusione del Rdc e tenore di vita medio della regione, già chiara dall'istogramma, è manifesta in figura 2, che collega il tasso di richiesta o di diffusione del Rdc/Pdc con il reddito medio regionale. Quest'ultimo è di fonte Silc 2016, e comprende gli affitti imputati sulla casa di proprietà. Anche nel caso della Pdc la relazione negativa è evidente, pur se leggermente meno pronunciata rispetto al solo Rdc. Quasi tutte le regioni sono molto vicine alla retta interpolante i punti. Spiccano agli estremi le tre regioni già evidenziate (Sicilia, Campania e Calabria) e il Trentino-Alto Adige. In Basilicata, Molise e Abruzzo quote di domande e beneficiari sono inferiori a Puglia e Sardegna, malgrado i redditi medi molto vicini.

Figura 2 - Relazione tra reddito medio regionale e quota di nuclei che hanno presentato domanda o percepiscono Rdc o Pdc



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati dell'Osservatorio Inps e Istat.

I dati Silc che abbiamo usato non indicano la provincia di residenza. Ricorriamo quindi al *Regional Database* di Eurostat per una stima del Pil provinciale, aggiornata al 2016. La correlazione tra la quota di famiglie che hanno richiesto il Rdc/Pdc e il Pil medio provinciale per famiglia è -0,64 e l'elasticità tra queste due variabili è -1,52. In una regressione del

tasso di richiesta per provincia sul Pil medio per famiglia, il residuo rappresenta la differenza tra la quota effettiva e quella attesa in base al reddito medio provinciale.

*Tabella 8 - Province con i maggiori scostamenti tra percentuali attese (in base al Pil medio per famiglia) ed effettive di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc*

Nord	Centro	Sud
Province con quota di nuclei richiedenti effettiva molto inferiore a quella attesa (meno domande del previsto)		
Verbano-Cusio-Ossola	Pistoia	Sassari
Como	Grosseto	Cosenza
Sondrio	Terni	Isernia
Monza-Brianza	Viterbo	Lecce
Ferrara	Rieti	Matera
Province con quota di nuclei richiedenti effettiva molto superiore a quella attesa (più domande del previsto)		
Milano	Firenze	Catanzaro
Mantova	Pisa	Oristano
Piacenza	Prato	Crotone
Modena	Roma	Napoli
Reggio Emilia	Frosinone	Palermo

*Fonte:* Elaborazioni degli autori su dati dell'Osservatorio Inps ed Eurostat.

La tabella 8 mostra nella parte superiore quali sono, per area, le province con i valori più negativi del residuo, quelle cioè nelle quali si è verificata una minore richiesta di Rdc/Pdc rispetto alla percentuale attesa in base al Pil provinciale. La parte inferiore invece contiene le province che si trovano nella condizione opposta, che cioè hanno registrato un numero di domande molto superiore al valore che il loro reddito medio lascerebbe prevedere. Questi scostamenti tra dato reale e dato previsto in base al reddito medio provinciale possono dipendere da molti fattori che non possiamo qui approfondire per mancanza di informazioni. In alcune zone ricche il grande numero di domande potrebbe ad esempio essere dovuto ad una efficace diffusione delle informazioni o all'attività delle associazioni e dei servizi sociali dei Comuni. In alcune zone vi potrebbero essere elevati livelli di povertà che il dato sul reddito medio non rivela. Viceversa, dove le domande sono poco frequenti il reddito potrebbe essere meglio distribuito, lasciando poche famiglie in condizioni di indigenza. Lo scarso numero di domande potrebbe essere anche dovuto a difficoltà operative degli uffici locali

dell'Inps o dei patronati, o ancora ad ostacoli di tipo culturale o a specifiche caratteristiche dei poveri della zona. Il Pil medio provinciale di Cosenza è inferiore a quello di Catanzaro, eppure la quota di famiglie cosentine che hanno presentato domanda è un quarto di quella delle famiglie residenti in provincia di Catanzaro. Modena ha un Pil per famiglia superiore a quello di Como, ma ha una percentuale di domande più alta del 50%. I prossimi mesi potrebbero attenuare queste differenze. Se rimarranno, possono costituire un interessante spunto di ricerca.

RPS

Massimo Baldini e Giovanni Gallo

## 6. Rdc e composizione delle famiglie

L'Osservatorio Inps fornisce informazioni molto interessanti anche sulla composizione delle famiglie beneficiarie della misura. Quasi il 40% dei nuclei interessati, infatti, è composto da una persona sola (tabella 9) e un altro 20% da due. Nel 60% circa dei casi, quindi, le famiglie beneficiarie sono di piccola dimensione. I nuclei in cui è presente almeno un minore sono il 36% del totale. Si conferma che la misura, anche a causa delle restrizioni imposte agli stranieri, si rivolge ad una platea non particolarmente giovane. L'importo medio ricevuto non cresce molto rapidamente all'aumentare del numero dei componenti: è di poco inferiore a 400 euro al mese per i single e attorno ai 600 euro per le famiglie con quattro o più membri. Questa scarsa elasticità del trasferimento alla dimensione familiare dipende sia dalla scelta di una scala di equivalenza molto piatta sia da una minore intensità della povertà tra le famiglie numerose. La Relazione tecnica del governo e l'Upb avevano stimato una minore concentrazione del beneficio presso i nuclei di una sola persona, mentre nelle loro simulazioni Inapp e Inps si sono avvicinati molto alla effettiva ripartizione che si sta prospettando. La tabella 9 conferma la differenza nella composizione della povertà a seconda che si guardi a quella relativa o a quella assoluta. Come per la distribuzione tra aree, la ripartizione dei beneficiari è molto più vicina a quella dei nuclei in povertà relativa piuttosto che assoluta.

L'importo mensile medio ricevuto si colloca «a metà» tra le varie stime presentate durante le audizioni parlamentari e abbastanza vicino alle stime di Upb e della Relazione tecnica (tabella 1). Riguardo alla ripartizione delle famiglie beneficiarie del Rdc per numero di componenti ed area, le stime che al momento sono risultate più vicine a quanto rilevato nella realtà sono quelle presentate da Inapp e Istat.

*Tabella 9 - Famiglie beneficiarie del Rdc o della Pdc per numero di componenti e importo mensile medio ricevuto*

Numero componenti	Numero famiglie	Ripartizione famiglie beneficiarie Rdc/Pdc (%)	Ripartizione famiglie povere assolute (%)	Ripartizione famiglie povere relative (%)	Importo medio mensile ricevuto
1	367.411	38%	26%	42%	382
2	191.519	20%	22%	18%	463
3	163.188	17%	19%	17%	548
4	137.018	14%	20%	14%	606
5	100.871	11%	13%	9%	610
<i>Totale</i>	<i>960.007</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>481</i>

Fonte: Osservatorio Inps, Istat, nostre stime per povertà relativa.

Anche se i dati dell'Osservatorio non consentono di distinguere la composizione dei nuclei con Rdc e di quelli con Pdc, l'elevata presenza di single tra chi riceve Rdc o Pdc suggerisce che siano frequenti i beneficiari con età media piuttosto alta. Sappiamo che in Italia l'incidenza della povertà è molto alta per i giovani. L'Istat ha infatti documentato che la diffusione della povertà assoluta negli ultimi dieci anni è decisamente aumentata tra i minori, mentre è rimasta costante per gli over 70. Alla luce di queste dinamiche, ci si sarebbe potuti attendere una maggiore presenza di famiglie numerose tra quelle che ricevono il Rdc/Pdc. La scala di equivalenza piatta e la discriminazione a danno degli stranieri possono spiegare in parte la forte presenza di famiglie di piccola dimensione tra le percettrici del Rdc/Pdc. È utile però sottolineare anche un'altra possibile causa di questo fenomeno, ovvero la dinamica recente della povertà per i 40enni e soprattutto per i 50enni. Per descriverla usiamo i dati Silc del periodo della crisi, e calcoliamo la variazione nel numero di persone in povertà per varie fasce di età (tabella 10). Usiamo un concetto di povertà relativo, in particolare fissiamo la linea della povertà al 40% del reddito equivalente mediano del 2004, e manteniamo costante questo valore in termini reali. Secondo questa definizione, nel 2008, cioè all'inizio della crisi, si trovavano in povertà circa 3,8 milioni di persone, che sono diventate 6,8 milioni nel 2016 (+76%). È utile considerare il numero assoluto di poveri perché esso risente anche dell'aumento dell'età media della popolazione, quindi può crescere molto, per una certa fascia di età, se aumenta la popolazione che in essa si trova, anche se altre classi di età hanno subito un maggiore aumento della diffusione della povertà. Dalla tabella 10 emerge che è la classe 50-59 anni quella con la maggiore variazione sia percentuale che assoluta del numero dei poveri durante la crisi, seguita dalla classe 40-

49 anni. La crisi degli ultimi dieci anni ha colpito con forte intensità il mondo del lavoro, in particolare chi è meno dotato di capitale umano e non più in giovane età. L'incremento del numero dei 50enni in povertà è un fenomeno comune all'intero paese. In termini percentuali questo aumento è stato superiore al Nord, mentre nei valori assoluti è stato più forte nel Mezzogiorno, con una crescita di quasi 400mila unità. Si noti anche che la povertà tra i minori è aumentata soprattutto nel Centro-Nord, mentre il Rdc/Pdc è più diffuso nel Mezzogiorno.

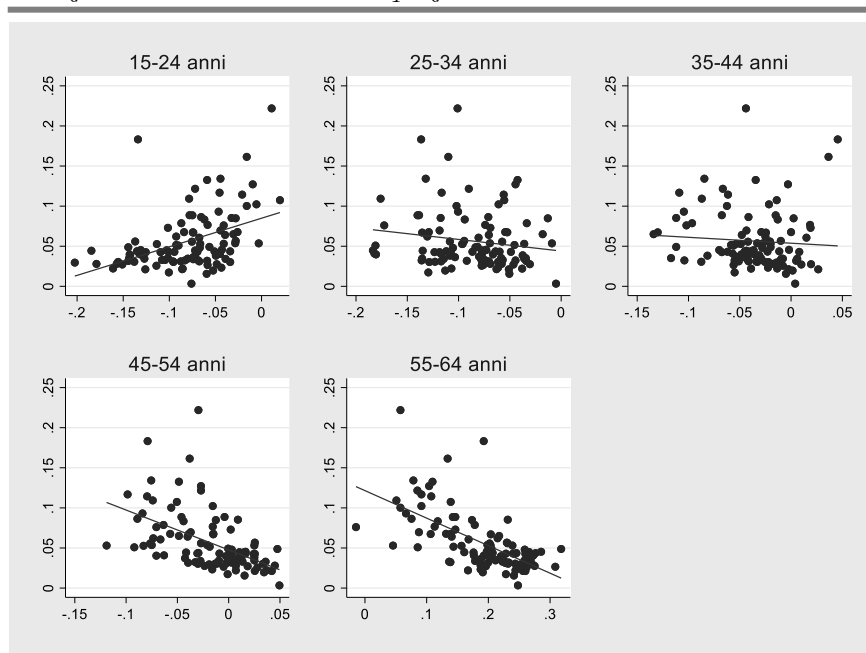
*Tabella 10 - Variazione nel numero dei poveri (in migliaia) tra 2008 e 2016 per classe di età*

	<=17	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	>=70	Totale
<i>Nord</i>								
Var. numero poveri	199	68	106	113	177	65	42	769
Var. %	118%	56%	84%	78%	169%	74%	42%	90%
<i>Centro</i>								
Var. numero poveri	138	70	64	139	83	54	33	583
Var. %	127%	108%	89%	182%	128%	122%	78%	123%
<i>Sud</i>								
Var. numero poveri	257	317	122	304	381	173	22	1577
Var. %	40%	73%	28%	89%	133%	90%	12%	63%
<i>Italia</i>								
N. poveri nel 2008	922	620	625	564	458	323	324	3836
N. poveri nel 2016	1516	1075	917	1120	1099	615	421	6763
Var. numero poveri	594	455	292	556	641	292	97	2927
Var. %	64%	73%	47%	99%	140%	90%	30%	76%

*Fonte:* Elaborazioni degli autori su dati Silc.

Si è detto che con l'indagine Silc non è possibile calcolare tassi di povertà a livello provinciale, tantomeno per età. Una possibile alternativa per sfruttare i dati provinciali forniti dall'Osservatorio Rdc nell'analisi della relazione tra Rdc ed età, in particolare per verificare a quali classi di età in difficoltà sia più legata la diffusione spaziale del Rdc, consiste nel mettere in relazione il tasso di richiesta per il Rdc con l'andamento dell'occupazione della popolazione distinta in diverse classi di età. L'Istat nel sito i.stat non fornisce il tasso di disoccupazione provinciale per fascia di età, mentre è presente il tasso di occupazione distinto per provincia e classe di età. Mettiamo quindi in relazione la variazione decennale del tasso di occupazione per età con la quota di nuclei che domandano o ricevono il Rdc o la Pdc. Questa variazione decennale è costruita sottraendo al tasso di occupazione medio degli anni 2017 e 2018 quello medio del biennio 2007-2008. Le classi di età sono cinque: 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64.

*Figura 3 - Percentuale di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc e variazione decennale del tasso di occupazione di varie classi di età*



Fonte: Elaborazione degli autori su dati dell'Osservatorio Inps e Istat.

La figura 3 presenta la relazione tra quota di famiglie che hanno richiesto il Rdc o la Pdc e questi tassi di variazione. Ogni punto è una provincia. Si nota che la propensione a domandare la misura è tanto minore quanto più forte è stata nel decennio la variazione positiva del tasso di occupazione dei lavoratori «anziani», cioè dai 45 anni in su. La più alta pendenza (in v.a.) della retta interpolante in valore assoluto si ha proprio per la fascia 55-64 anni. La relazione tra le due variabili è praticamente nulla per le fasce centrali di età, mentre diviene addirittura positiva per i lavoratori più giovani: dove l'occupazione giovanile è cresciuta di più, vi sarebbe una maggiore propensione a richiedere il Rdc/Pdc. Ciò è dovuto alla relazione negativa molto forte tra cambiamenti dei tassi di occupazione dei giovani e degli anziani: nelle province in cui gli anziani sono riusciti a mantenere o accrescere l'occupazione, i giovani hanno avuto meno probabilità di lavoro, e viceversa. Questa relazione di sostituibilità tra lavoro dei giovani e degli anziani non è certo un dato universale, anzi in genere non vale, ma ha buone probabilità di verificarsi in un'economia in crisi. Una figura simile si ottiene se escludiamo

la Pdc. Questo grafico ci dice quindi che la diffusione del Rdc/Pdc tra la popolazione è strettamente correlata ai destini occupazionali delle persone in età matura, dai 45 anni in su, più che a quelli dei giovani. Se è così, sarà difficile riuscire a ricollocare sul mercato del lavoro persone non giovani e con capitale umano presumibilmente basso. Si tratta di persone che hanno bisogno non solo di aiuto per muoversi nel mercato del lavoro alla ricerca di un nuovo posto a competenze date, ma di riqualificazione e nuova formazione.

*Tabella 11 - Tasso di richiesta per Rdc/Pdc e variazione del tasso di occupazione per età ed area*

	(1) Italia	(3) Nord	(4) Centro	(5) Sud
Var. tasso occ. 15-24	0.160** (0.0651)	-0.0154 (0.0416)	0.0113 (0.0465)	0.328 (0.209)
Var. tasso occ. 25-34	0.0281 (0.0718)	-0.0915** (0.0444)	0.00891 (0.0669)	-0.0349 (0.153)
Var. tasso occ. 35-44	-0.0216 (0.0806)	-0.0684 (0.0620)	0.0457 (0.0873)	0.110 (0.151)
Var. tasso occ. 45-54	-0.0414 (0.0993)	-0.0700 (0.0655)	-0.0604 (0.0774)	0.0249 (0.232)
Var. tasso occ. 55-64	-0.240*** (0.0554)	0.0493 (0.0354)	-0.104 (0.0783)	-0.246* (0.139)
Pil pro capite prov.	-0.000510*** (0.000189)			
Costante	0.149*** (0.0153)	0.0118 (0.0105)	0.0682*** (0.0178)	0.148*** (0.0282)
Osservazioni	103	46	21	36
R <sup>2</sup>	0.589	0.249	0.350	0.211

*Nota:* il numero di osservazioni è inferiore a quello delle province a causa di modifiche nella definizione di alcune province nel decennio. Errori standard tra parentesi. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ .

La tabella 11 conferma la relazione negativa tra tasso di richiesta e variazione del tasso di occupazione dei lavoratori anziani nel decennio 2008-2018. Essa è presente sull'intero territorio nazionale e anche tra le sole province meridionali.

## 7. Conclusioni

Le stime presentate nelle audizioni parlamentari hanno tutte sostanzialmente colto le principali caratteristiche della platea dei beneficiari della misura. Il confronto con i primi dati dell'Osservatorio Inps mostra che

la diffusione del Rdc/Pdc assomiglia più a quella della povertà relativa di reddito piuttosto che a quella assoluta di consumo, sia nella dimensione delle famiglie coinvolte che nella loro distribuzione per aree. La transizione demografica in corso nella società italiana coinvolge ormai appieno anche la sua parte più fragile: i poveri invecchiano come l'intera popolazione. Questo fenomeno, assieme a varie distorsioni insite nelle regole di accesso alla misura, rende il Rdc/Pdc molto diffuso tra famiglie di piccola dimensione e presumibilmente tra ex lavoratori che ancora non hanno raggiunto l'età pensionabile. In questo senso il Rdc presenta analogie con Quota 100, che almeno in parte ha coinvolto disoccupati, anche se più anziani di quelli che hanno richiesto il Rdc. L'analisi della diffusione del Rdc tra le province mostra alcune chiare tendenze di fondo: la diffusione della nuova misura nazionale di contrasto alla povertà è alta soprattutto nelle aree che hanno subito maggiormente gli effetti negativi della crisi economica e, in particolare, dove l'occupazione dei 55-64enni è aumentata meno o è diminuita di più. Si notano, comunque, anche significative differenze tra zone vicine. Sarà interessante verificare se esse permarranno in futuro, e per quali motivi.

### *Riferimenti bibliografici*

- Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. e Toso S., 2019, *Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza*, in G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, il Mulino, Bologna.
- Frazer H. e Marlier E., 2016, *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*, Commissione europea, Bruxelles.
- Gallo G. e Sacchi S., 2019, *Beneficiari e spesa del Reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief 11.
- Ocse, 2019, *Oecd Economic Surveys: Italy - aprile 2019*, Ocse, Parigi.
- Prometeia, 2019, *Rapporto di Previsione - marzo 2019*, Prometeia, Bologna.



## Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del Reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito

**Elena Granaglia**

RPS

*Il Reddito di cittadinanza appena varato in Italia ha il grande merito di sancire un diritto al reddito. Ciò nonostante, esso presenta due limiti strutturali. Uno concerne lo spazio che è venuto a occupare all'interno delle politiche redistributive di sostegno al reddito, dove costituisce la misura centrale, nella sottovalutazione di alcuni limiti etici intrinseci alla selettività. L'altro*

*concerne la configurazione adottata di condizionalità al lavoro, la quale aggiunge altre iniquità. Alla luce di questi limiti, il Reddito di cittadinanza dovrebbe perdere la centralità acquisita diventando una misura all'interno di un insieme diversificato di politiche redistributive di sostegno al reddito. La condizionalità al lavoro dovrebbe, altresì, essere attenuata.*

### 1. Introduzione

Il Reddito di cittadinanza ha finalmente sancito un principio che molti, nel nostro paese, continuano da tempo ad avversare: una base di reddito costituisce oggetto di diritto. Questo mi sembra un grande merito. Riconoscere questo merito, sia ben chiaro, non implica in alcun modo ignorare l'importanza delle politiche dei servizi, del lavoro e di riqualificazione delle periferie e delle aree degradate. La povertà non è solo povertà di reddito, vi è una pluralità di condizioni di povertà e i trasferimenti monetari sono solo una politica contro la povertà. I più liberisti potranno negare quest'affermazione, difendendo i soli trasferimenti di reddito. Nulla nella difesa del diritto al reddito obbliga, tuttavia, a tale conclusione<sup>1</sup>. Neppure esiste alcuna incompatibilità finanziaria fra le politiche del lavoro e il diritto al reddito, a ogni nuovo posto di lavoro corrispondendo una diminuzione della spesa per il sostegno al reddito. Implica, semplicemente, riconoscere l'importanza anche di una disponibilità di reddito. Si considerino i servizi connessi all'istruzione/formazione, alla cura, alla sanità e all'abitazione. Ebbene, tali servizi coprono

<sup>1</sup> Sull'importanza di coniugare reddito e servizi, cfr., ad esempio, le posizioni dell'Alleanza contro la povertà e dei ricercatori che lavorano nella rete di *Welforum*.

solo una parte di ciò che è essenziale alla vita umana. Certo, potremmo estenderne la gamma, includendo, ad esempio, vestiario e cibo. Così procedendo, negheremmo, però, ai poveri la libertà di scelta che una base di denaro assicura. Al contempo, garantire lavoro e salari non da povertà richiede tempo e, comunque, oggi è sempre più difficile realizzare questo obiettivo. Se così, un diritto autonomo al reddito va assicurato.

Non si tratta di una posizione particolarmente eccentrica. Il diritto al reddito rientra in quella che rappresenta la più importante definizione dei diritti di cittadinanza, la definizione marshalliana, che appunto include il diritto a un *modicum* di benessere economico insieme al diritto più complessivo a «condividere in pieno l'eredità sociale a vivere la vita di un essere civilizzato secondo gli standard prevalenti nella società». Con l'eccezione della Grecia e dell'Italia, tutti i paesi europei dispongono, inoltre, da molti anni di una misura di sostegno al reddito (la Gran Bretagna dalla fine degli anni '40, la Francia dalla fine degli anni '80). La Grecia stessa ha introdotto uno schema di reddito minimo nel 2015<sup>2</sup>.

In Italia l'opposizione al diritto al reddito era e rimane, tuttavia, diffusa, poggiando su un consenso trasversale che unisce parte della sinistra, parte della destra e parte della chiesa cattolica. Basti pensare alle accuse di promuovere una cittadinanza parassitaria di recente mosse dalla Cei. Lo stesso Rei, pur includendo il reddito nelle prestazioni essenziali, prevedeva importi irrisori, ben lontani da qualsiasi *modicum* marshalliano. Il massimo era 180 euro al mese, per una persona sola, arrivava a 540 euro per le famiglie numerose e poteva essere erogato senza interruzioni solo per 18 mesi. Anche qualora persistessero le condizioni di povertà, erano necessari 6 mesi di pausa prima di potere ripresentare domanda. Il Rei, dunque, era una misura molto timida, di fatto incapace di sancire un diritto al reddito.

In questo quadro il Reddito di cittadinanza ha il grande merito di avere posto con forza l'importanza del diritto al reddito. Ciò nonostante, il Reddito di cittadinanza presenta diversi limiti. In questo lavoro concentro l'attenzione su due limiti strutturali della misura. Altri limiti interessano singole norme quali i requisiti di residenza o gli obblighi di spesa del contante, ma da essi prescindo in questa sede.

Il primo limite strutturale riguarda lo spazio che il Reddito di cittadinanza è venuto a occupare all'interno delle politiche redistributive di sostegno al reddito, dove esso rappresenta *la* misura centrale. Tale cen-

<sup>2</sup> Per una panoramica storica dello sviluppo dei sistemi di reddito minimo in Europa (cfr. Fondazione Astrid e Fondazione Rosselli, 2018).

tralità sottovaluta l'incapacità intrinseca dei trasferimenti selettivi di assicurare la tutela dei bisogni. Il Reddito di cittadinanza, come noto, è una misura selettiva, nonostante il nome a essa attribuito. Sottovaluta, altresì, i rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, i rischi di iniquità procedurali nel trattamento dei poveri.

Il secondo limite strutturale, interno al Reddito di cittadinanza, concerne la condizionalità al lavoro, la quale si caratterizza per un impianto impositivo insensibile alla natura di rischio della povertà. La condizionalità, dal canto suo, pone rischi aggiuntivi d'iniquità procedurali.

Alla luce di questi limiti, il Reddito di cittadinanza dovrebbe perdere la centralità acquisita, diventando *una* misura all'interno di un insieme di trasferimenti monetari a stampo redistributivo. La condizionalità al lavoro presente nel Reddito di cittadinanza dovrebbe altresì essere attenuata. In breve, andrebbero ridotti lo spazio del Reddito di cittadinanza e, nello spazio che il Reddito di cittadinanza continuerebbe a occupare, il peso della condizionalità al lavoro.

Vorrei sottolineare il riferimento ai trasferimenti monetari a stampo redistributivo. I sostenitori del Reddito di cittadinanza difendono, infatti, anche altre misure di sostegno al reddito, quali l'estensione degli ammortizzatori sociali contributivi e l'introduzione di un salario minimo. Sul piano dei trasferimenti monetari redistributivi, il reddito di cittadinanza è, tuttavia, lo strumento dominante. La mia tesi è che la pluralità d'interventi debba estendersi ai trasferimenti monetari a stampo redistributivo.

L'articolo è diviso in tre parti. La prima parte discute i limiti della selettività. La seconda affronta i limiti della condizionalità al lavoro. La terza presenta alcuni possibili interventi migliorativi. La conclusione riassume brevemente l'argomentazione. L'analisi si concentra sul piano equitativo, intendendo per equità, in termini molto generali, un processo di valutazione delle norme collettive che richiede di prescindere dalla posizione occupata, ipotizzando di potere essere chiunque altro e avendo come valore guida fondamentale la comune uguaglianza morale.

## *2. I limiti inevitabili della selettività*

### *2.1 L'assenza di una soglia in grado di tutelare tutti i bisognosi*

Il Reddito di cittadinanza fissa una soglia annuale di reddito di 6.000 euro (500 euro mensili), innalzata a 9.360 euro (780 mensili) qualora il

nucleo familiare risieda in abitazione in affitto<sup>3</sup>. Per tenere conto delle diverse caratteristiche del nucleo familiare, la soglia è aggiustata in conformità a una scala di equivalenza che pesa 0,4 i maggiorenni (dopo il primo membro che ha peso 1), 0,2 i minorenni e può raggiungere il massimo di 2,1. Alla soglia reddituale si accompagnano due soglie patrimoniali, oltre al divieto del possesso di alcuni beni durevoli considerati di lusso. Il patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non può superare 30.000 euro e quello mobiliare 6.000 euro (incrementabile di 2.000 euro per ogni componente successivo al primo, fino a un massimo di 10.000 euro, e di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo). In presenza di componenti disabili del nucleo, la scala di equivalenza può salire a 2,2 e la soglia del patrimonio mobiliare può crescere di 5.000 euro o 7.500 euro in presenza di disabilità grave. Il Rei contemplava, invece, un peso di 2,4 già per una famiglia di quattro persone.

Date queste specificazioni, la soglia reddituale esclude dall'accesso al reddito i poveri relativi con un reddito compreso fra la soglia del reddito di cittadinanza, ossia 780 euro, e l'attuale soglia europea di povertà relativa, pari a 825 euro. La ragione è che, pur mirando a proteggere dalla povertà relativa, il Reddito di cittadinanza continua stranamente a basarsi sugli importi indicati nel ddl 1148 presentato al Senato dal M5s nel 2013 e, dunque, sulla soglia allora vigente. Esclude pure tutti i poveri assoluti che vivono in una città metropolitana del Nord per cui la soglia di povertà supera la soglia relativa (per questi soggetti la soglia assoluta annuale potrebbe arrivare a quasi 12.000 euro). La ragione, in quest'ultimo caso, è che il Reddito di cittadinanza fissa importi uniformi per la spesa per l'abitazione, nella sottovalutazione delle differenze fra le diverse aree del paese.

Inoltre, e qui entra in gioco la scala di equivalenza utilizzata, il Reddito di cittadinanza è inaccessibile a molte famiglie numerose e povere. Inoltre, rispetto alle famiglie beneficiarie, a parità di reddito originario, il Reddito di cittadinanza offre di più a una coppia senza figli che non a un singolo con un minore a carico e a una coppia con due figli maggiorenni che non a una famiglia con tre minori. Al contempo, una famiglia con un figlio maggiorenne ha lo stesso importo di una famiglia con due figli minori. Il Reddito di cittadinanza, in breve, avvantaggia le

<sup>3</sup> Per chi non è più in età da lavoro, la Pensione di cittadinanza sostituisce il Reddito di cittadinanza (l'importo è pari 7560 euro e 9360 in caso di residenza in casa in affitto). L'attenzione qui è però limitata al Reddito di cittadinanza.

persone senza figli e, rispetto alle famiglie con figli, le famiglie con pochi figli e maggiorenni<sup>4</sup>. Famiglie numerose e minori sono i grandi perdenti, nonostante che, in questi ultimi anni, il rischio di povertà sia aumentato proprio in queste famiglie, in termini sia d'incidenza sia di divario di povertà, e l'Italia abbia tassi di povertà minorile fra i più alti nei paesi Eu. L'incidenza della povertà minorile assoluta si attesta attorno a due milioni<sup>5</sup>.

I costi della disabilità, poi, appaiono sottostimati sia nella soglia reddituale sia in quella patrimoniale. Sottostimare tali costi è un vizio diffuso: basti ricordare che l'importo della pensione d'invalidità è pari a 285,66 euro. Ciò nondimeno, il Reddito di cittadinanza non fa eccezione. Si consideri una famiglia di due persone con un figlio disabile grave. Una famiglia con un patrimonio mobiliare di 17.501 euro sarebbe esclusa dal reddito di cittadinanza (anche se a basso reddito) a prescindere dal fatto che il risparmio sia finalizzato esattamente a proteggere il figlio disabile.

Se il Reddito di cittadinanza ha questi inconvenienti, non esiste, però, alcuna soglia capace di tutelare tutti i bisognosi. Le soglie relative, qualsiasi esse siano, dunque, a prescindere dai limiti contingenti del Reddito di cittadinanza, dipendono intrinsecamente dal contesto di riferimento. È povero chi ha meno dell' $x\%$  dei valori medi/mediani presenti in un dato territorio. Non vi è, tuttavia, nulla in tale definizione che assicuri la tutela dal bisogno. Al contrario, più la povertà è diffusa, più aumenta la probabilità che soggetti poveri non siano considerati tali solo perché lo standard di vita è molto basso. Ancora, in una fase ciclica recessiva potrebbe diminuire il numero dei poveri per il solo fatto che tutti stanno nel complesso peggio<sup>6</sup>. E, comunque, quali valori e percentuali

<sup>4</sup> Per approfondimenti sul tema, cfr. Baldini e Lusignoli, 2019.

<sup>5</sup> Secondo Banca d'Italia (2019), a parità di costo per il bilancio pubblico, applicare la scala Rei al Reddito di cittadinanza avrebbe richiesto di ridurre la soglia da 780 a 680 euro. Sempre Banca d'Italia ricorda come, nell'ipotesi di un *take up* pieno della misura, il Reddito di cittadinanza diminuirebbe la povertà assoluta da 7,3% a 4,4% (nel caso del Rei la riduzione si sarebbe limitata al 6,2%). Nessun paese riesce, però, a raggiungere un *take up* pieno. Al contrario, i falsi negativi, soggetti che avrebbero diritto al trasferimento ma non vi accedono, superano in molti paesi Eu il 50% (Bargain e al., 2012).

<sup>6</sup> Una soglia di povertà relativa ancorata a un determinato anno e aggiustata nel tempo per tenere conto delle variazioni dei prezzi potrebbe contrastare la dipendenza dal ciclo economico. Non solo, resterebbero, però, aperti tutti gli altri problemi, ma si aggiungerebbe la questione della scelta dell'anno di riferimento.

utilizzare: 60% del reddito mediano disponibile come avviene oggi in Europa oppure percentuali diverse del reddito mediano o medio? Come definire la povertà in termini di reddito o di spesa per consumi? Basandosi sulla disponibilità di risorse minime necessarie a soddisfare un insieme di bisogni fondamentali, le soglie assolute evitano i limiti delle soglie relative. Anche le soglie assolute hanno, tuttavia, diversi punti critici. Non solo richiedono di individuare i bisogni fondamentali, ma devono essere specificate sulla base delle caratteristiche/condizioni individuali. Si consideri il bisogno più essenziale di avere le risorse per sfamarsi. Un uomo occupato in mansioni faticose avrà un diverso fabbisogno calorico rispetto a una donna impiegata in un ufficio ed entrambi potrebbero avere un fabbisogno diverso da una persona che necessita di un'alimentazione speciale. Inoltre, a parità di calorie, il cibo cambia secondo i luoghi e il tempo. A quale insieme di alimenti fare allora riferimento? E non dovremmo tenere conto delle preferenze religiose e culturali?

Rispetto, poi, a entrambe le soglie, assoluta e relativa, non esiste alcuna scala di equivalenza in grado di neutralizzare l'eterogeneità interpersonale, attribuendo pesi inattaccabili alle economie di scala e alle spese aggiuntive connesse alle diverse condizioni e composizioni familiari.

In sintesi, i bisogni si dipanano in un *continuum* rispetto al quale è impossibile distinguere in modo univoco i bisognosi dai non bisognosi. Qualunque siano le scelte, soggetti che si considerano bisognosi (o perfino più bisognosi di altri che accedono al beneficio) saranno esclusi o, comunque, riceveranno in misura che ritengono inadeguata rispetto alle proprie condizioni. Addirittura, potrebbero insorgere rischi di *re-ranking*: non tenere adeguatamente conto di un bisogno potrebbe far stare peggio, dopo il trasferimento, qualcuno che prima stava meglio<sup>7</sup>.

## 2.2 Rischi di una cittadinanza di serie B

La selettività divide la società in almeno tre gruppi di soggetti. Da un lato, ci sono i bisognosi che non ce la fanno/che «restano indietro» e sono aiutati; da un altro, c'è chi non ha bisogno, «ce l'ha fatta» e aiuta gli altri e, da un altro ancora, c'è chi avrebbe bisogno, vivendo in condizioni di vulnerabilità, ma non è aiutato<sup>8</sup>. Questa divisione, oltre a ge-

<sup>7</sup> Sulle tante complessità insite nella costruzione di una misura di povertà, cfr. Atkinson, 2019.

<sup>8</sup> Questa tripartizione mi sembra più appropriata della tradizionale bipartizione limitata a «noi» vs. «loro». Sulla bipartizione, cfr., ad esempio, Harrop, 2016.

nerare rischi di guerre fra svantaggiati, rischia di favorire un senso di falsa superiorità da parte di chi ce l'ha fatta e un senso di manchevolezza a danno dei poveri che devono essere aiutati. Il risultato è la creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, la messa in discussione della comune uguaglianza morale.

Paradigmatica, al riguardo, è la differenza fra le valutazioni tipicamente effettuate dei disincentivi al lavoro associati alla selettività e di quelli associati alla tassazione. Nel caso della tassazione, i disincentivi sono la risposta razionale, da parte d'individui interessati alla massimizzazione del proprio benessere, all'incremento del costo del lavoro causato dalla tassazione. Se il debito d'imposta cresce al crescere del reddito guadagnato, è «normale» che gli individui sostituiscano il lavoro, divenuto più costoso a causa della tassazione, con il riposo. Nel caso della selettività, la responsabilità è dei poveri e della loro fibra morale debilitata, che li conduce a oziare anziché a darsi da fare, producendo trappole di povertà e di disoccupazione, quando la situazione è del tutto analoga a quella che caratterizza la tassazione: per individui interessati al proprio benessere, la soglia di povertà potrebbe rendere razionale diminuire il lavoro, il trasferimento diminuendo al crescere del reddito guadagnato fino ad azzerarsi.

Considerazioni simili si applicano alle separazioni fittizie, incentivate dal riferimento al nucleo familiare che è utilizzato nei trasferimenti ai poveri al fine di evitare di considerare poveri soggetti individualmente poveri, ma parte di famiglie non povere. «Nascondere» risorse per sembrare poveri e ricevere il trasferimento non è diverso da evadere, così come non è diverso da eludere l'imposizione utilizzare a proprio vantaggio alcune norme sfruttando le asimmetrie informative a danno di chi dovrebbe controllare.

In ogni caso, come vi sono tanti individui che pagano le imposte, nonostante gli incentivi a non farlo, così vi sono tanti poveri che, nonostante gli incentivi, preferirebbero lavorare. Se così, più che di trappole di disoccupazione/povertà, dovremmo parlare di trappole di (assenza di) opportunità, derivanti, ad esempio, da carenze nel sostegno alle responsabilità familiari, nell'istruzione avuta e nella domanda di lavoro<sup>9</sup>. Inoltre, i lavori per i poveri sono spesso di bassa qualità, più onerosi dei lavori disponibili per i più ricchi. Anche questo è sottovalutato da chi guarda ai poveri come cittadini di serie B.

<sup>9</sup> È, invece, curioso che proprio chi più strenuamente difende il valore del lavoro tenda a denunciare il parassitismo del Reddito di cittadinanza.

Il che non nega, ovviamente, che, in presenza di selettività, alcuni si fingeranno poveri per ricevere il trasferimento, siano, cioè, falsi positivi, e tale comportamento rappresenti un'iniquità che dovrebbe essere combattuta. Il punto, semplicemente, è che i disincentivi al lavoro non sono appannaggio di «loro» poveri. Riguardano tutti «noi», avendo a che fare con il desiderio, da parte d'individui interessati al proprio benessere, di massimizzare la differenza fra benefici e costi delle diverse azioni. Il peso degli incentivi va, inoltre, ridimensionato nel riconoscimento delle trappole di opportunità<sup>10</sup>.

Se i poveri sono considerati cittadini di serie B, si pongono rischi d'iniquità procedurale nella realizzazione della selettività. Ai poveri diventa lecito chiedere informazioni ed erogare sanzioni che non sono chieste nelle politiche di contrasto all'evasione. Ad esempio, per dichiarazioni mendaci circa le risorse detenute, il Reddito di cittadinanza prevede pene detentive fino a sei anni di carcere, ben più severe di molte pene applicate agli evasori. Inoltre, nonostante la presenza di tanti operatori dedicati, aumentano i rischi di dominio nella gestione della selettività, ad esempio, nelle operazioni di verifica dei mezzi, intendendo per dominio un'interferenza arbitraria nelle vite dei poveri (Pettit, 1997). L'assunto soggiacente qui è che l'equità non concerne solo la soddisfazione dei bisogni. Concerne anche le modalità di soddisfazione e il rischio è che la selettività favorisca nei «loro» confronti trattamenti più onerosi di quelli che applicheremmo a «noi»<sup>11</sup>.

Più stringenti sono gli obblighi e le penalizzazioni, più rischiano di aumentare non solo i falsi positivi spinti dal desiderio di ripagare con la stessa moneta chi li tratta male, ma anche i falsi negativi, soggetti che potrebbero accedere ai trasferimenti, ma non vi accedono per non essere percepiti come cittadini di serie B<sup>12</sup>. Anche il non accesso da parte degli aventi diritto pone un problema equitativo. Più i poveri sono percepiti come cittadini di serie B, più rischia, peraltro, di indebolirsi la propensione a redistribuire. Il *framing* della misura, in altri termini, non

<sup>10</sup> Sul peso delle trappole, cfr. Immerwoll, 2009.

<sup>11</sup> Utilizzo qui un'accezione d'iniquità procedurali come trattamento dei beneficiari delle politiche pubbliche che non rispetta la comune uguaglianza morale. Su quest'accezione, cfr. Sen, 1992. Per un'accezione più ampia del termine, che includerebbe i comportamenti dei falsi positivi, cfr. Rothstein e Ulsaner, 2005.

<sup>12</sup> Il riferimento è a comportamenti del tipo *tit for tat*: se ci sentiamo trattati bene rispondiamo comportandoci bene, se ci sentiamo trattati male rispondiamo comportandoci male. Sul tema, cfr. Axelrod, 1984. Sul peso dei falsi negativi, cfr. i dati sul *take up* alla nota 5.



è indifferente rispetto agli effetti sulla disponibilità/indisponibilità a cooperare.

Il concetto di cittadinanza di serie B allude tipicamente a una relazione fra individui: alcuni hanno più doveri e/o meno diritti di altri. Potremmo, tuttavia, estendere il concetto alle relazioni interne alla famiglia. Benché alcuni correttivi siano disponibili, il riferimento al nucleo familiare, che caratterizza i trasferimenti selettivi, comporta rischi d'inequità nella ripartizione infrafamiliare delle risorse.

### *3. Reddito di cittadinanza e condizionalità al lavoro: un connubio controverso*

L'art. 1, primo comma, della legge di istituzione del reddito di cittadinanza qualifica l'istituto «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro». In linea con questa impostazione, il Reddito di cittadinanza comporta una condizionalità al lavoro che si configura nella richiesta, innanzitutto, di una dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro da parte di *tutti* i membri del nucleo abili al lavoro, da eseguirsi entro 30 giorni dal recepimento del beneficio. Sono esentati i giovani che studiano/seguono percorsi di formazione, chi ha carichi di cura – per minori fino a 3 anni, per persone con disabilità grave o non autosufficienti. I nuclei con almeno un soggetto disoccupato da non più di 2 anni e/o titolare di Naspi e/o con meno di 26 anni e/o già sottoscrittore di un patto di servizio sono convocati dai Centri per l'impiego entro 30 giorni dall'accettazione della domanda e devono sottoscrivere un Patto per il lavoro (anche con soggetti accreditati) che stabilisce una pluralità di obblighi, fra cui la partecipazione a colloqui psicologici/di lavoro e attività formative di vario tipo, la tenuta di un diario che attesti l'impegno settimanale nella ricerca del lavoro, l'offerta di 8 ore di lavoro gratuito per la comunità (fino a 16 a patto di consenso delle parti) e l'accettazione delle offerte di lavoro, se congrue. Sono considerate congrue le offerte che prevedono una retribuzione superiore a 858 euro (10% in più del Reddito di cittadinanza) e sono collocate entro 100 chilometri dal luogo di residenza nel caso della prima offerta, 250 chilometri nel caso della seconda offerta e in tutto il territorio nel caso della terza offerta. Dal secondo anno, diventa immediatamente congrua una prima offerta nel raggio di 250 chilometri e, in seguito, qualsiasi offerta nel territorio nazionale. Per i primi tre mesi, è prevista una compensazione per le spese pari al Reddito di cittadinanza.

RPS

Elena Granaglia

In presenza, nel nucleo familiare, di componenti disabili e di minori, le offerte non possono oltrepassare il raggio di 250 chilometri e la compensazione sale a 12 mesi di Reddito di cittadinanza.

Qualora i Centri per l'impiego rilevino cause di povertà aggiuntive rispetto a quelle derivanti dalla mancanza di lavoro, i beneficiari sono inviati ai servizi comunali che devono predisporre interventi di supporto sociale. A tali servizi devono, pure, rivolgersi i nuclei privi di membri con i requisiti sopra indicati: chi è comunque ritenuto povero per mancanza di lavoro è indirizzato ai Centri per l'impiego e segue la medesima trafila di chi arriva direttamente a tali Centri. Gli altri nuclei devono stipulare con i servizi comunali un Patto per l'inclusione sociale volto a definire un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale». Il Patto include, fra l'altro, «attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi e altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale». A differenza di quanto avveniva nel Rei, il Patto per l'inclusione sociale non esonera dagli obblighi lavorativi del Patto per il lavoro. Il che segnala una definizione assai stringente di abilità al lavoro, la quale sottovaluta l'influenza, sulla disponibilità a lavorare/cooperare, delle più complessive condizioni socio-psicologiche associate alla povertà<sup>13</sup>.

Penalizzazioni severe sono previste per i nuclei inadempienti anche qualora l'inadempienza riguardi un solo membro. Più in particolare, il beneficio, è sospeso in misura progressiva se non ci si presenta ai colloqui iniziali (un mese, due mesi e tre mesi) e decade qualora non si ottemperi alle altre richieste contemplate dai due Patti. Il pacchetto di queste norme è stato presentato al paese con il titolo di «norme antidivano».

Questa configurazione della condizionalità al lavoro rappresenta una divisione delle responsabilità fra poveri e collettività del tutto iniqua, la quale rafforza la concezione dei poveri come cittadini di serie B, cui il lavoro e la più complessiva attivazione va imposta, pena il trionfo del parassitismo. A tutti i poveri, salvo poche eccezioni, è, infatti, richiesto di dimostrare in continuazione di fare qualcosa, dall'eseguire lavori gratuiti di comunità da cui gli altri sono esentati al ricercare sempre e comunque un lavoro e all'assolvere sempre e comunque obblighi formativi, non importa se la domanda di lavoro sia del tutto insufficiente e/o

<sup>13</sup> Su tale influenza, cfr. Curchin, 2017.

se molti poveri manchino delle abilità/competenze richieste, e tali mancanze non siano rimediabili con un po' di formazione, o se abbiano responsabilità di cura ignorate dal Reddito di cittadinanza<sup>14</sup>. I poveri dovrebbero, inoltre, essere disposti a muoversi in qualsiasi parte del paese, non importa se il salario offerto, seppure superiore a 858 euro, possa rivelarsi del tutto insufficiente a sostenere lo spostamento della famiglia. Ancora, basta un solo soggetto inadempiente e l'intero nucleo è penalizzato, nella negazione della natura individuale della responsabilità e nella sostanziale indifferenza rispetto all'influenza delle condizioni di povertà sui comportamenti. Si pongono, altresì, rischi di peggioramento delle relazioni familiari e di abbandono, da parte della famiglia, dei soggetti devianti (Siza, 2018; Watts e Fitzpatrick, 2018).

In breve, il reddito di cittadinanza sancisce un modello di *do ut des* stringente, che subordina l'accesso al beneficio a determinati comportamenti, in assenza dei quali il beneficio è perso. Se il povero non coopera (non esegue il *do*), egli stesso diventa responsabile della propria situazione, nella sottovalutazione della componente di rischio della povertà. Questo modello mi sembra assai discutibile sotto un profilo equitativo. Fronteggiare un rischio significa potere essere penalizzati da eventi che non dipendono dagli individui su cui gli eventi stessi ricadono. I rischi, in altri termini, hanno natura esogena rispetto a chi ne subisce gli effetti, o perché non possono essere prevenuti dall'azione umana oppure perché non sono stati prevenuti, benché prevenibili dall'azione collettiva. Nel primo caso, la via classica è quella dell'assicurazione, ossia di una garanzia di protezione/compensazione *ex post* quando il rischio si avveri. Nel secondo caso, vi è anche la via, *ex ante*, della prevenzione. I rischi di povertà prevenibili dipendono da carenze nella realizzazione dell'uguaglianza di opportunità, abbiano essi a che fare con i rischi della lotteria sociale e/o con l'insufficienza della domanda di lavoro. Se, però, i rischi non sono prevenuti, allora rimangono immutate le ragioni assicurative. Come con forza argomenta Scanlon (1998), se le istituzioni sociali non sono riuscite a garantire l'uguaglianza di opportunità, non dovrebbero esse stesse pagare per le loro omissioni compensando chi è penalizzato?

Imponendo agli individui di darsi costantemente da fare per dimostrare di meritarsi il trasferimento, il Reddito di cittadinanza presta un'attenzione del tutto insufficiente alla natura di rischio della povertà. Se la

<sup>14</sup> Secondo Baldini e Gallo (2018), almeno una famiglia su quattro in povertà assoluta non avrebbe membri occupabili.

protezione della povertà è questione di assicurazione, chiedere di pagare pegno, dimostrando comunque di fare qualcosa quando il rischio si avveri, invalida la ragion d'essere stessa delle assicurazioni che, come sopra ricordato, è quella di pagare in anticipo per essere protetti/compensati quando il rischio si avveri. Un comportamento congiura ulteriormente a favore della visione dei poveri come cittadini di serie B, responsabili principali delle loro condizioni di povertà.

Le (ir)responsabilità collettive appaiono particolarmente pronunciate nel nostro paese. Al riguardo, ricordo alcuni dati recenti di Cannari e D'Alessio (2018) che individuano, per l'Italia, una crescita della disuguaglianza intergenerazionale, misurata sulla base della correlazione sia fra titolo di studio dei genitori e titolo di studio dei figli sia fra ricchezza dei genitori e ricchezza dei figli. Tale crescita avviene a partire da livelli iniziali di disuguaglianza intergenerazionale elevati, se confrontati con quelli di altri paesi dell'Ue. In Italia, poi, non solo il tasso di occupazione è fra i più bassi in Europa, ma anche considerando gli occupati, le ore di lavoro sono ancora inferiori a quelle pre-crisi con una perdita che si aggira attorno a 1,8 milioni (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, 2018)<sup>15</sup>. Indicazioni come quelle a favore del lavoro gratuito rischiano dal canto loro di ridurre la domanda di lavoro per le occupazioni oggetto del lavoro gratuito. Trattandosi spesso di occupazioni a bassa specializzazione, i più penalizzati rischiano di essere i lavoratori più svantaggiati.

Certo, il Reddito di cittadinanza offre strumenti per attivarsi e, così, contrastare disuguaglianze di opportunità a danno dei poveri. Nelle classi che politiche assicurative, poi, tutti pagano prima per essere protetti quando il rischio si avveri. Per il Reddito di cittadinanza, i poveri potrebbero non pagare mai. Il punto è che gli strumenti offerti dal Reddito di cittadinanza sono del tutto parziali e arrivano tardi, quando i danni delle preesistenti (ir)responsabilità collettive si sono già materializzati. Assumere una prospettiva equitativa modifica, altresì, la natura dell'assicurazione: quando si prescinde dalla posizione occupata nella società, appare difficile giustificare di chiedere di pagare l'assicurazione a chi non ha soldi. L'assicurazione equa richiede semplicemente una protezione universale dai rischi. In questa prospettiva, la reciprocità non sarebbe abbandonata. Diversamente dalla reciprocità del *do ut des*, ciò che conta è che tutti siamo disposti a seguire le regole assicurative secondo

<sup>15</sup> Per una discussione dei limiti, nel mercato del lavoro odierno, dell'indicatore costituito dal tasso di occupazione, cfr. Blanchower, 2019.

la posizione occupata. Se fossero stati ricchi, gli attuali poveri avrebbero dovuto essere disposti a finanziare l'assicurazione contro la povertà<sup>16</sup>. Inoltre, anche se si sostenesse la desiderabilità di un modello di *do ut des*<sup>17</sup>, il carattere stringente della condizionalità prevista dal reddito di cittadinanza desta perplessità sotto il profilo delle iniquità procedurali. Come per la selettività, maggiore è il rischio d'iniquità procedurali, maggiore è anche per la condizionalità al lavoro il rischio di falsi negativi, scoraggiati da procedure percepite come ingiuste. Infine, considerare il Reddito di cittadinanza una misura per il lavoro rischia, nel tempo, di diminuire il sostegno alla misura, con effetti negativi in termini di protezione dalla povertà. Se molti poveri non riescono a essere attivati al lavoro, perché mantenere una misura che si rivela inefficace allo scopo prefissato?

#### 4. Alcune indicazioni di riforma

Sopperire a questi limiti richiede di attenuare la centralità del Reddito di cittadinanza all'interno dei trasferimenti monetari redistributivi e la condizionalità al lavoro all'interno del Reddito di cittadinanza.

Cruciale, rispetto al primo obiettivo, è l'introduzione di un sostegno universale (o, almeno, quasi-universale) al costo dei figli. Oggi, in Italia, chi non è capiente rispetto all'imposta personale sul reddito e chi non è lavoratore dipendente non riceve sostanzialmente aiuto, non potendo godere dei due istituti principali di sostegno al costo dei figli, le detrazioni e gli assegni al nucleo familiari. Soggetti con un ISEE non superiore ai 25.000 euro possono fruire del Bonus bebè, ma solo fino a quando il bimbo/la bimba non superi i tre anni. Il risultato, a seguito di questi buchi e degli importi bassi, sono gli elevati rischi di povertà sopra segnalati. È evidente che uno schema universale di sostegno al costo dei figli non annullerebbe la povertà. La limiterebbe, però, sostenendo tutte le famiglie con figli<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Sulla pluralità di configurazioni di reciprocità, cfr. Goodin, 2002.

<sup>17</sup> Per una difesa di tale modello, subordinata, però, alla presenza di condizioni iniziali eque, cfr. White, 2003.

<sup>18</sup> Sull'importanza, anche in funzione di contrasto della povertà, di una misura universale di sostegno al costo dei figli, cfr. Atkinson (2015) e Bitler e al. (2018). Sulla più complessiva importanza di una strategia di combinazione fra elementi universali e elementi selettivi, nella prospettiva cosiddetta del *targeting within universalism*, cfr. Marx e al. (2016) e Jacques e Noël (2018). Sull'importanza dei trasferimenti monetari redistributivi, cfr. anche Causa e Hermansen (2018).

Un'altra misura, sempre a stampo universale, potrebbe essere la garanzia di un'eredità universale nella forma di una dotazione di ricchezza per tutti i giovani nel passaggio alla vita adulta. A tale passaggio, la disponibilità di una base di ricchezza può essere dirimente per fornire le basi per perseguire un piano di vita in grado di evitare la povertà<sup>19</sup>.

La disabilità, inoltre, è un problema assai serio anche per le famiglie non povere. Se così, il sostegno al costo dei disabili andrebbe anch'esso affrontato con trasferimenti universali.

Certo, i più ricchi potrebbero essere in grado di sostenere i costi sia dei figli sia della disabilità. L'universalismo potrebbe, dunque, essere taciuto non solo di spreco, ma anche d'inequità dando ai ricchi risorse che potrebbero andare a chi sta peggio. Il punto è che la selettività ha limiti, comportando buchi nelle coperture e rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con esse, iniquità procedurali. Il potenziamento dei trasferimenti universali, gli unici in grado di includere tutti, serve a ridurre esattamente questi limiti. I trasferimenti universali, inoltre, pur andando a tutti, hanno effetti distributivi favorevoli a chi sta peggio: tutti ricevono il trasferimento, ma i più ricchi pagano di più. In aggiunta, se è vero che concentrare un determinato bilancio sui poveri avrebbe effetti distributivi più marcati, altrettanto è vero che gli effetti dipendono dall'entità del bilancio e le politiche selettive, come in precedenza rilevato, rischiano di suscitare una bassa sostenibilità politica, diventando esse stesse politiche povere<sup>20</sup>.

Vi è, infine, la questione di una più equa ripartizione del valore aggiunto prodotto. La misura tipicamente difesa per attuare tale ripartizione è il reddito di base, inteso come un reddito universale e incondizionato o, almeno, un reddito di partecipazione esteso a tutti coloro che lavorano/vogliono lavorare. Dati i costi finanziari di tali misure e le più complessive difficoltà di attuazione, un'alternativa, seppur parziale, potrebbe essere costituita dai crediti di imposta ai lavoratori poveri, un'altra misura redistributiva di sostegno al reddito, diversa dal reddito di cittadinanza.

Il Reddito di cittadinanza o misure simili di reddito minimo resterebbero in essere quali interventi residuali di ultima istanza nei confronti delle situazioni di povertà che continuassero a permanere. Si noti: lo spazio sarebbe residuale, non le finalità. La tutela dalla povertà rimane

<sup>19</sup> Sulla misura di eredità universale, oltre a Atkinson (2015), cfr. Forum Disuguaglianze Diversità (2018).

<sup>20</sup> Sul tema, cfr. Granaglia (2016).

un obiettivo indiscusso. Semplicemente, l'obiettivo si realizzerebbe in un contesto in cui esiste un sistema diversificato di sostegno al reddito, il quale sgrava il Reddito di cittadinanza, così circoscrivendo le carenze della selettività.

Passando al secondo obiettivo, relativo all'allentamento della condizionalità al lavoro, la via che a me sembra più desiderabile è abbandonare il modello di *do ut des* che caratterizza il reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà diventerebbe una questione di assicurazione che riguarda tutti «noi» e non solo «loro»<sup>21</sup>.

In questa prospettiva, la condizionalità dovrebbe limitarsi a contrastare il fenomeno che affligge ogni assicurazione, l'azzardo morale, e a superare eventuali barriere informative e formative che ostacolano l'accesso a un lavoro decente. Il che significa che, se una persona è nelle condizioni di trovare un lavoro dignitoso che consente di sfuggire alla povertà, allora questa non è a rischio di povertà. Dovrà, dunque, lavorare ed essere disponibile ad accettare lavori anche part-time, sempre se decenti, ricevendo un risarcimento solo per l'importo necessario ad arrivare alla soglia di povertà. Similmente, se una persona potesse trovare lavoro grazie alle attività di sostegno offerte dai Centri per l'impiego, allora dovrà seguire tali attività. In assenza di tali condizioni, i poveri avrebbero, però, pieno diritto al risarcimento, senza alcun obbligo di offrire qualcosa in cambio.

Il cambiamento radicale di prospettiva va rimarcato. Anziché riguardare i poveri, l'obbligo di lavorare e di formarsi riguarderebbe chi potrebbe non essere povero e, pertanto, non ha diritto al trasferimento (o, almeno, potrebbe fare a meno di una parte del trasferimento). Tutte le disposizioni del Reddito di cittadinanza che richiedono all'individuo di attivarsi solo per segnalare la volontà di restituire qualcosa in cambio, a prescindere da qualsiasi prospettiva concreta di occupazione, sarebbero inaccettabili.

Le attività di formazione andrebbero, invece, sempre garantite come opportunità. Similmente, andrebbero garantite le opportunità di dedicarsi a lavori di comunità e di fare piccoli e saltuari lavoretti, seppure entro il quadro di una regolazione tesa a non peggiorare le condizioni dei lavoratori svantaggiati. Le sanzioni dovrebbero essere a stampo individuale, nel riconoscimento dell'influenza delle condizioni di povertà

<sup>21</sup> La visione delle politiche contro la povertà come politiche assicurative rappresenta un'estensione dell'argomentazione sviluppata da Dworkin (1981) a proposito dell'assicurazione contro i rischi di disabilità e di talenti poco remunerativi.

sulla disponibilità a lavorare e delle (ir)responsabilità collettive nella realizzazione dell'uguaglianza di opportunità.

Infine, «contro-incentivi» positivi potrebbero favorire il lavoro, aumentandone la remuneratività attraverso la riduzione del tasso di sostituzione. Oggi, nel Reddito di cittadinanza, un euro in più di reddito di lavoro comporta un euro in meno di trasferimento: il tasso di sostituzione è 1. Se il tasso fosse inferiore all'unità, lavorare diverrebbe più attraente, la perdita di trasferimento risultando inferiore all'incremento del reddito da lavoro. Ovviamente, minore il tasso di sostituzione, maggiore sarebbe l'incentivo al lavoro<sup>22</sup>.

Risposte facili o univoche non esistono rispetto alle caratteristiche di un lavoro decente e neppure rispetto alla regolazione dei lavori di comunità. Almeno, però, tali questioni entrerebbero in modo esplicito nella discussione pubblica, uscendo dall'oblio che oggi le circonda, come se il gioco di mercato fosse in grado di fornire la risposta circa la natura dei lavori decenti e l'accesso ai lavori di comunità, pur presentando elementi desiderabili, non implicasse anche rischi che dovrebbero essere presi in considerazione.

Un ultimo punto: anche il Reddito di cittadinanza/minimo ridimensionato nello spazio occupato e la condizionalità al lavoro nella forma qui auspicata di contrasto all'azzardo non sono immuni dai rischi d'iniquità procedurali. Certo, la concezione di reddito minimo come assicurazione che riguarda noi tutti dovrebbe limitarli. Non li azzerà, tuttavia, e comunque selettività e condizionalità implicano discrezionalità da parte degli amministratori/assistenti sociali/navigatori e la discrezionalità comporta rischi inevitabili di eterogeneità di trattamento e di dominio nei confronti dei poveri. Un antidoto è potenziare la voce dei più poveri, rafforzando il ruolo di *advocacy* delle organizzazioni non governative che si occupano dei poveri. Un altro è introdurre procedure di appello a favore dei soggetti che ritengano di essere vittime di iniquità.

## 5. Conclusione

In conclusione, merito va dato al Reddito di cittadinanza per avere finalmente sancito, nel nostro paese, il principio del diritto a un reddito.

<sup>22</sup> Considerazioni simili valgono per la Pensione di cittadinanza, che prevede un importo che potrebbe essere superiore a quello raggiungibile da un lavoratore povero che ha pagato i contributi nel corso della vita.



A differenza di quanto avviene con il Reddito di cittadinanza, un trasferimento selettivo non può, tuttavia, essere l'architrave, sostanzialmente unica, del sostegno al reddito, anche qualora, come ho fatto in questo saggio, si limiti l'attenzione al piano dei trasferimenti monetari a stampo redistributivo. La ragione risiede nei limiti etici intrinseci alla selettività in termini di buchi nelle coperture e di rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, d'iniquità procedurali. Al contrario, serve un insieme più ampio di tali trasferimenti, all'interno del quale un posto centrale è occupato da una misura universale (quasi-universale) di sostegno al costo dei figli e il Reddito di cittadinanza/reddito minimo si colloca come intervento cruciale, ma residuale, di ultima istanza, per coprire le situazioni di povertà che permanessero.

Al tempo stesso, la condizionalità al lavoro che caratterizza il Reddito di cittadinanza (o misura analoga) va attenuata poiché insensibile alla natura di rischio della povertà e fonte, anch'essa, d'iniquità procedurali. In questa prospettiva, le uniche ragioni per giustificare la condizionalità al lavoro rimarrebbero quelle di contrastare il fenomeno che assilla tutte le assicurazioni, l'azzardo morale, e di superare le eventuali barriere informative e formative che ostacolano l'accesso a un lavoro decente.

### *Riferimenti bibliografici*

- Axelrod R., 1984, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- Atkinson A., 2019, *Poverty around the World*, Princeton University Press, Princeton.
- Atkinson A., 2015, *Disuguaglianza: cosa fare?*, Cortina Editore, Milano.
- Baldini M. e Gallo G., 2018, *Quando il lavoro non ferma la povertà*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.lavoce.info/archives/56574/quando-il-lavoro-non-ferma-la-poverta>.
- Baldini M. e Lusignoli L., 2019, *Un Reddito di cittadinanza da riequilibrare*, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/un-reddito-di-cittadinanza-da-riequilibrare>.
- Banca d'Italia, 2019, *Relazione annuale sul 2018*, Banca d'Italia, Roma.
- Bargain O., Immervoll H. e Viitamäki H., 2012, *No Claim, no Pain. Measuring the non-take-up of Social Assistance Using Register Data*, «The Journal of Economic Inequality», vol. 10, n. 3, pp. 375-495.
- Bitler M., Hines A. e Page M., 2018, *Cash for Kids*, «RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences», vol. 4, n. 2, pp. 43-73.
- Blanchower D., 2019, *Not Working: where have all the Good Jobs Gone?*, Princeton University Press, Princeton.

- Cannari L. e D'Alessio G., 2018, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, «Questioni di Economia e Finanza», n. 476, Banca d'Italia, Roma.
- Causa O. e Hermansen M., 2018, *Income Redistribution through Taxes and Transfers across OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper 1453, Ocse, Parigi.
- Curchin K., 2017, *Using Behavioural Insights to Argue for a Stronger Social Safety Net: Beyond Libertarian Paternalism*, «Journal of Social Policy», vol. 46, n. 2, pp. 231-249.
- Dworkin R., 1981, *What is Equality? Part 2*, «Philosophy and Public Affairs», vol. 10, n. 4, pp. 283-345.
- Fondazione Astrid e Fondazione Rosselli (a cura di), 2018, *Nuove (e vecchie) povertà: quali risposte?*, Il Mulino, Bologna.
- Forum Disuguaglianze Diversità, 2018, *15 Proposte per la giustizia sociale – Proposta 15*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.forumdisuguaglianze-diversita.org/proposte-per-la-giustizia-sociale/>.
- Goodin R., 2002, *Models of Social Obligation*, «Journal of Social Policy», vol. 31, n. 4, pp. 579-596.
- Granaglia E., 2016, *Farewell to Universalism? Some Introductory Remarks*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 391-402.
- Harrop A., 2016, *For Us All*, Fabian Society, Londra.
- Immerwoll H., 2009, *Minimum Income Benefits in OECD Countries. Policy Design, Effectiveness and Challenges*, OECD Social, Employment and Migration WP. 100, OCSE, Parigi.
- Jacques O. e Noël A., 2018, *Targeting within Universalism*, mimeo disponibile all'indirizzo internet: <https://www.cpsa-acsp.ca/documents/conference/2018/770.Jacques.Noel.pdf>.
- Marx I., Salanauskaitė L. e Verbist G., 2016, *For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies*, «Social Forces», vol. 95, n. 1, pp. 1-24.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, 2019, *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Istat, Roma.
- Pettit P., 1997, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford.
- Rothstein B. e Ulsaner E., 2005, *All for All: Equality, Corruption, and Social Trust*, «World Politics», vol. 58, n. 1, pp. 41-72.
- Scanlon T., 1998, *What we Owe to Each Other*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sen A., 1992, *Inequality Re-examined*, Harvard University Press, Cambridge (trad. it.: *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 1994).
- Siza R., 2018, RdC. *Molti limiti e qualche opportunità*, disponibile all'indirizzo in-

ternet: <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/il-reddito-di-cittadinanza-molti-limiti-e-qualche-opportunita>.

Watts B. e Fitzpatrick S., 2018, *Welfare Conditionality*, Routledge, Londra.

White S., 2003, *Civic Minimum*, Oxford University Press, Oxford.

RPS

Elena Granaglia



## **APPROFONDIMENTO**



## Disuguaglianze territoriali nel sistema sanitario italiano

**Nicola Giannelli**

RPS

*La struttura regionale del Sistema sanitario nazionale nato nel 1978 e l'aziendalizzazione nel 1993 hanno posto la necessità di un sistema di governo che sia capace di ridurre i divari istituzionali facendo leva sulle responsabilità politiche e gestionali attribuite dal Ministero a quegli ambiti decisionali. La leva è stata la creazione nel 2001 di un esteso sistema di valutazione dei risultati che ci permette oggi di affermare che il divario territoriale era consistente e che il sistema di sanzioni e incentivi ha ridotto le differenze di prestazioni gestionali ma in misura non sufficiente rispetto alle aspettative. La mobilità sanitaria da Sud a Nord sembra spiegata, più che da un chiaro deficit negli esiti clinici di singole*

*specialità, da una minore coerenza delle prestazioni nella filiera della presa in carico che può aver danneggiato la reputazione di molti presidi, in prevalenza nel Mezzogiorno. Identifichiamo altri due fattori di differenziazione territoriale. Uno è la diversa densità abitativa, a causa della quale le aree interne o distanti dagli insediamenti principali soffrono di un deficit di offerta di tutti quei servizi per i quali l'ampiezza del bacino di utenza è una condizione essenziale di produttività. Infine, per ogni istituzione l'eredità della sua storia organizzativa è un fattore rilevante della capacità attuale di reagire positivamente alle difficoltà e agli incentivi che provengono dalle fonti di sostentamento e di legittimazione.*

### 1. Introduzione

Il servizio sanitario nazionale italiano è nato nel 1978 su esempio del National Health Care britannico ma con una Costituzione che attribuiva già rilevanti competenze organizzative alla legislazione di consigli regionali eletti per la prima volta nel 1975. Dagli anni '90 è il settore di welfare italiano che più ha applicato il paradigma del New Public Management anch'esso proveniente dal Regno Unito: aziendalizzazione, concorrenza tra produttori, valutazione delle performance. I Livelli essenziali di assistenza furono introdotti con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001 e definiti con decreto del novembre dello stesso

anno. Lo scopo dichiarato era di perseguire l'uniformità delle prestazioni sanitarie in un processo di ulteriore attribuzione di compiti alle regioni. A tal fine l'intesa Stato-regioni del 23 marzo del 2005 costituì un comitato Lea incaricato di valutare la verifica degli adempimenti, anche con il fine di attribuire una quota premiale del 3% rispetto al fondo ordinario (Camera dei deputati, 2019).

In ambito sanitario l'offerta dei servizi vede una notevole differenziazione territoriale, che non si spiega solo con la diversificazione delle politiche regionali attuate. Altri due importanti fattori sono rilevanti: la composizione dei bacini di utenza e la storia istituzionale delle organizzazioni sanitarie locali con l'eredità che ne deriva.

Il tema delle richieste di maggiore autonomia da parte di alcune regioni, in base all'art. 116 della Costituzione, è di nuovo fortemente presente nell'agenda politica. Questo articolo consente l'assegnazione di nuove competenze alle regioni tramite un accordo tra Stato e regioni interessate e, a differenza della Costituzione spagnola che prevede una delega statale e forme di forte controllo da parte dello Stato (artt. 150 e 155), la nostra Costituzione lascia intendere che anche la valutazione sull'esercizio di queste debba essere condivisa. In ambito sanitario la prima bozza di accordo preliminare, da precisare e ratificare, tra Stato e Regione Lombardia (ad esempio) prevede maggiore autonomia nella formazione e assunzione del personale sanitario, nelle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, compartecipazione e dei sistemi sanitari integrativi nonché di governance delle aziende sanitarie<sup>1</sup>. Questo ampliamento dell'autonomia regionale può aprire uno spazio ulteriore alla divaricazione tra sistemi regionali. E questa divaricazione, se non governata efficacemente dal centro con incentivi, disincentivi e commissariamenti, rischia di indebolire l'offerta delle regioni che hanno un tessuto socio-economico meno ricco. In quale misura questa debolezza sia responsabilità delle classi dirigenti regionali è questione complessa da affrontare caso per caso, perché, come vedremo, progressi sono stati fatti. È comunque conveniente per il paese nel suo insieme non lasciare indietro alcuni sistemi sanitari regionali rispetto ad altri. Il fatto che la differenza delle prestazioni regionali sia rimasta molto elevata, in base alla lettura degli indicatori approntati per ridurla, dopo oltre vent'anni di intese Stato-regioni e di politiche nazionali finalizzate alla sua riduzione, non incoraggia ad essere ottimisti sulle altre materie oggetto di

<sup>1</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116 Cost. 28 febbraio 2018, Allegato salute, p. 13.



richiesta di autonomia, per le quali si immagina la costruzione di indicatori e standard dei livelli essenziali da garantire ai cittadini, proprio sul modello di quelli sanitari. Certo, è giusto riconoscere che in questi due decenni il servizio sanitario è avanzato in molti campi e che questo è avvenuto relativamente di più nelle regioni che appaiono meno performanti. Il sistema di valutazione e definizione degli obiettivi ha avuto una sua efficacia, e perciò il modello non è affatto da rigettare. La sua efficacia dipende dalla capacità del disegno degli incentivi di favorire i comportamenti virtuosi senza scoraggiare chi, partendo da posizioni di svantaggio, ha meno forze per gareggiare. Coloro che sono preoccupati dalla regionalizzazione differenziata identificano inoltre un rischio nel progressivo squilibrio delle risorse disponibili (Viesti, 2019) che soprattutto a causa della richiesta di maggiore autonomia fiscale potrebbe permettere alle regioni più ricche di impiantare un modello di servizio sanitario sempre meno ancorato alle risorse pubbliche alimentate dalla fiscalità generale, che è il cardine del principio universalista. Questo infatti prevede che la ripartizione del rischio sia fatta in base al reddito disponibile, come nella tassazione, e non all'appartenenza a gruppi di rischio, come nel modello assicurativo. Maggiori livelli di reddito e di ricchezza del tessuto produttivo permettono di alimentare deroghe verso l'alto al welfare di base, che consentirebbero a categorie di contribuenti più benestanti di beneficiare a loro spese di un welfare più esteso. Già il cosiddetto welfare integrativo dei contratti, laddove diventa sostitutivo anziché integrativo di quello pubblico, va nella direzione di legittimare una concezione che sostituisce il principio degli uguali diritti con la posizione di ciascuno sul mercato. Questo significa invertire quel processo di demercificazione dei servizi di welfare che è la base ideale del principio universalista (Esping-Andersen, 1999). La ri-mercificazione dei servizi inoltre rischierebbe di inficiare il processo redistributivo tra strati sociali e tra territori aventi diverso tenore di vita. Il modello universalista infatti non redistribuisce costi e benefici solo tra le generazioni ma anche tra cittadini di diversa condizione sociale o territoriale. Questo articolo cerca di approfondire il tema della differenziazione delle performance dei presidi sanitari per cercare di capire quali possono esserne i fattori da un punto di vista territoriale.

## *2. Salute e differenze territoriali*

Se prendiamo come indicatori di salute la speranza di vita a 65 anni e il numero di anni in salute sul totale degli anni di vita, i fattori esplicativi

principali, che in genere nella letteratura vengono considerati connessi a tali indicatori, sono gli stili di vita (alimentazione, consumo di alcol, fumo, movimento, sovrappeso) e la condizione sociale (istruzione, benessere economico). Questi fattori spiegano le diverse attese di vita dei gruppi statistici nella società ma sembrano avere pochissima influenza sulla distribuzione regionale visto che l'attesa di vita varia in misura molto limitata.

Analizzando le informazioni contenute nel rapporto Istat «La salute degli italiani», altri indicatori sembrano invece indicare la presenza di un divario. La quota di persone che dichiara di essere in cattiva salute, in particolare tra le donne che sono più longeve, nel Mezzogiorno è quasi doppia rispetto al Nord. In media gli anziani del Sud hanno un numero di anni di vita in cattiva salute superiore rispetto al Nord, 21,5 contro 19 (Istat, 2015). Poiché sono prevalentemente gli anziani a soffrire questa condizione, ed essi sono i principali beneficiari del Sistema sanitario, il senso comune tende ad imputare questa differenza alla carenza dei servizi di cura, ma questa semplificazione è inappropriata. I fattori intervenienti, come la capacità di spesa, la scolarizzazione, l'attenzione ai fattori di rischio, la salubrità dell'ambiente di vita o di lavoro, determinano la gran parte della varianza. Questo significa che lo Stato e le regioni dovrebbero mettere in campo tutti gli strumenti necessari all'educazione e alla prevenzione, e al tempo stesso sono chiamati a fornire ai cittadini servizi di cura che siano appropriati clinicamente. L'attenzione del pubblico si focalizza sull'output dei servizi perché laddove essi sono insufficienti od organizzati male il disservizio genera malcontento. Non altrettanta attenzione è però dedicata alle attività utili a mantenere la qualità della vita e alla prevenzione socio-sanitaria.

### *3. La differenziazione regionale dei servizi sanitari*

#### *3.1 mobilità dei pazienti*

La distribuzione delle risorse dallo Stato alle regioni avviene prevalentemente su base capitaria corretta per il tasso di invecchiamento della popolazione. Questo criterio ha una sua logica perché le persone con patologie croniche e gli ultra 65enni assorbono circa i 2/3 delle risorse. Poiché le regioni meridionali, ed in particolare Campania e Sicilia, hanno un tasso di invecchiamento meno drammatico di quelle del Nord, ed in particolare di Liguria, Toscana e Piemonte, per questo ricevono

meno risorse pro capite. Se però invece che agli standard di età si guardasse alla popolazione con malattie croniche, che esprime la maggiore domanda di assistenza, si vedrebbe che il Sud ha percentuali analoghe e addirittura qualche valore più alto del Nord.

Le possibili spiegazioni vanno dagli stili di vita alla carenza di risorse per la cura (la spesa *out of pocket* al Sud è la metà rispetto al Nord), a possibili, ma non facilmente dimostrabili, deficit di assistenza.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria vi è una opinione diffusa in base alla quale quella meridionale sarebbe generalmente peggiore di quella del Centro-Nord. Ciò si basa principalmente sulle esperienze personali delle migliaia di persone che salgono lo Stivale per avere cure in altre regioni rispetto a quelle di residenza. Questi numeri sono confermati anche dai dati ufficiali sulla mobilità sanitaria che è facilmente tracciabile con il sistema dei rimborsi ospedalieri a Diagnosis Related Groups (Drg) nato nel 1993<sup>2</sup>.

*Tabella 1 - Percentuali di persone per condizioni di salute e presenza di patologie croniche, per area geografica (2016)*

Territorio	in buona salute	con almeno una malattia cronica	con almeno due malattie croniche	cronici in buona salute
Nord	71,5	40,3	20,2	46,9
Centro	68,7	39,3	20,6	41,2
Sud e Isole	69,0	37,5	21,3	36,6
Italia	70,1	39,1	20,7	42,3

Fonte: Istat, 2017.

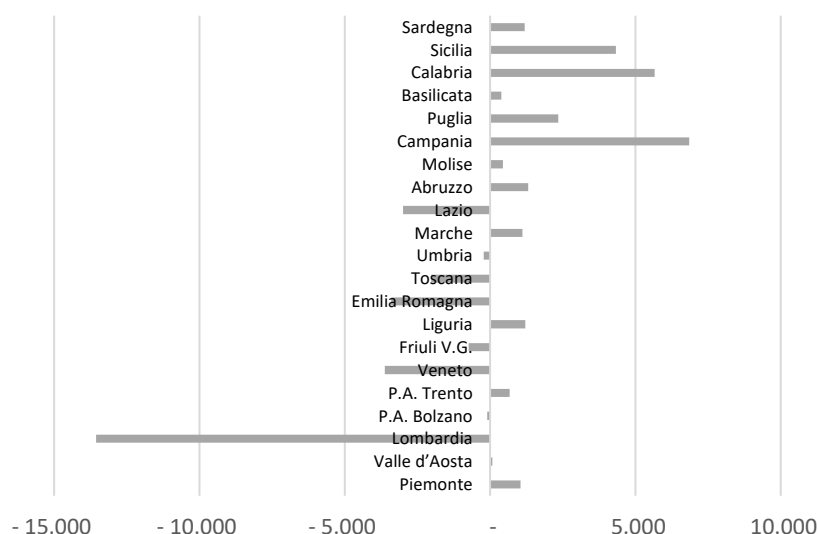
Vi sono molte modalità di rappresentare questa mobilità perché essa riguarda condizioni personali diverse (ad esempio persone che sono domiciliate e lavorano o studiano in una regione e risiedono in un'altra), tipi di prestazioni molto diverse, sia per complessità che per erogazione (ospedaliera, ambulatoriale, primaria) e sia in entrata che in uscita. Perciò le rappresentazioni sono diverse e ciascuna focalizza di più un aspetto o un altro di questa mobilità. Se si guardano queste voci in valori assoluti, la regione più popolosa, la Lombardia, risulta campione in entrambe. Guardiamo perciò ad un dato pro capite e che sottragga la mobilità passiva a quella attiva. Questo è un indicatore parziale perché una regione può essere attiva in un settore e passiva in un altro, oppure attiva in una direzione e passiva in un'altra, come succede alle Marche.

<sup>2</sup> D.l. 502/92-517/93g.

Serve però a mostrare una condizione di squilibrio del mercato sanitario nella sua dimensione regionale. Ricordiamoci però che il servizio sanitario è nazionale e i confini regionali sono solo amministrativi. Ciascuna posizione regionale andrebbe poi analizzata per specifici ambiti territoriali.

Anche se riuscissimo a depurare i dati da tutti i fattori della scelta dei pazienti non inerenti al loro giudizio sui servizi sanitari, la mobilità sanitaria non potrebbe comunque però essere considerata un indicatore solo della qualità dei servizi, perché essa è certamente influenzata dalla tipologia dell'offerta rispetto alla domanda e dalla percezione dei cittadini basata su conoscenze parziali.

*Figura 1 - Saldo mobilità interregionale ospedaliera per tumori, ricovero ordinario, numeri assoluti*



*Nota:* Le colonne dal lato destro mostrano un numero di pazienti in uscita dalla regione superiore di quello in entrata, sul lato sinistro l'opposto.

*Fonte:* Ministero della Salute, «Rapporto annuale sull'attività del recupero ospedaliero 2018. Dati 2017».

Qualsiasi ricerca sul comportamento degli utenti sul mercato sanitario parte dalla constatazione di una evidente asimmetria cognitiva. Benché i pazienti sappiano che l'appropriatezza della cura è il valore centrale della loro scelta, normalmente non hanno le conoscenze per poterla

valutare e le loro preferenze si formano in base alla sensazione (o alla reputazione) di affidabilità del singolo medico o del presidio di cura (Bornstein, 2000). Esistono molte ricerche che dimostrano come, data la difficoltà dei pazienti ad avere un'opinione tecnica sull'offerta clinica, la loro attenzione si sposti su aspetti meno centrali come le condizioni di accoglienza, la pulizia, la gentilezza del personale e così via. Questi aspetti possono essere rilevanti in aree a forte concentrazione del bacino di utenza, ma nelle quali, a causa dei numeri e di una presa in carico carente, l'accoglienza non è tra le migliori, come ad esempio avviene in alcuni presidi di regioni popolate del Sud. Poiché la presa in carico di un paziente stabilisce una relazione di affidamento, le condizioni di questo affidamento non sono affatto secondarie. È quindi il sistema della presa in carico nel suo complesso quello che conta di più. «I pazienti delegano le decisioni (sui percorsi di cura) ad altri agenti, di solito professionisti sanitari. [...] A seconda di come è configurato il sistema sanitario la scelta del paziente può riguardare il medico, un centro clinico oppure un percorso di cura integrato. Queste differenti opzioni organizzative definiscono il campo della competizione tra servizi di cura» (Expert Panel, 2015, p. 29).

Normalmente un paziente preferisce un percorso di cura locale ad uno lontano dal suo luogo di residenza. Se nelle vicinanze non ha un'offerta sanitaria adatta alla sua terapia, allora la sua disponibilità ad allontanarsi si amplia notevolmente. Ma quando non è questa la spiegazione, qual è la prima ragione per preferire la mobilità alla cura locale? «Tra coloro ai quali viene offerta una scelta, una delle principali ragioni per scegliere ospedali non locali è stata una cattiva esperienza con ospedali locali. Questo suggerisce che la principale minaccia alla capacità di attrarre pazienti di un ospedale, sia fornire cure inadeguate in uno specifico ambito a singoli pazienti che difficilmente torneranno, saranno più propensi a scegliere servizi non locali e probabilmente raccomanderanno a familiari ed amici di fare altrettanto» (Picker Institute Europe e al., 2010, p. XV).

Accanto quindi all'ipotesi che alcuni presidi non offrano condizioni di accoglienza rassicuranti, una seconda possibile spiegazione è dunque che in alcune regioni vi siano presidi sanitari che ospitano servizi di grandi qualità in alcune specialità ma sono carenti in altri aspetti o altre specialità del percorso di cura. Queste carenze incrinano il rapporto di fiducia e producono effetti sulla reputazione del medico o del presidio rispetto a presidi sanitari che offrono una qualità complessiva più omogenea e quindi appaiono complessivamente più affidabili. Per control-

lare la validità di queste ipotesi sarebbero necessarie ricerche dettagliate che mettano a confronto gli esiti di diversi presidi all'interno della stessa regione con quelli di altre regioni destinatarie o fonti della mobilità, rilevando le opinioni dei pazienti con interviste e *focus groups*.

### 3.2 Adempimento dei Lea e verifica degli esiti

Se la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (n. 833 del 1978) aveva imboccato la scelta della regionalizzazione come previsto dalla Costituzione, furono poi le riforme del 1993/93 ad introdurre forti elementi di aziendalizzazione che allo stesso tempo aprivano la strada ad una maggiore regionalizzazione dell'impianto organizzativo, allontanandolo dal rapporto con gli enti locali.

*Tabella 2 - Adempimenti Livelli essenziali di assistenza, 2010-2017*

Regione	Adempimento %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Emilia Romagna	92,2%	208	205	210	204	204	205	205	218	1.659
Toscana	89,6%	185	168	193	214	217	212	208	216	1.613
Piemonte	86,9%	174	170	186	201	200	205	207	221	1.564
Veneto	86,7%	178	182	193	190	189	202	209	218	1.561
Lombardia	85,3%	171	195	184	187	193	196	198	212	1.536
Umbria	83,9%	191	184	171	179	190	189	199	208	1.511
Marche	81,9%	180	164	165	191	192	190	192	201	1.475
Liguria	80,3%	137	166	176	187	194	194	196	195	1.445
Friuli Venezia Giulia*	79,0%	171	172	167	168	163	185	203	193	1.422
Prov. Aut. di Trento*	77,8%	145	153	163	186	184	185	200	185	1.401
Basilicata	75,3%	164	167	169	146	177	170	173	189	1.355
Abruzzo	72,8%	133	145	145	152	163	182	189	202	1.311
Lazio	72,0%	122	152	167	152	168	176	179	180	1.296
Sicilia	67,9%	108	147	157	165	170	153	163	160	1.223
Molise	66,7%	126	142	146	140	159	156	164	167	1.200
Puglia	63,1%	74	123	140	134	162	155	169	179	1.136
Valle d'Aosta*	62,0%	162	153	135	129	120	132	137	149	1.117
Calabria	58,9%	99	128	133	136	137	147	144	136	1.060
Sardegna*	56,1%	88	130	115	166	124	118	130	140	1.011
Prov. Aut. di Bolzano*	55,4%	120	131	126	113	113	121	153	120	997
Campania	53,9%	95	101	117	136	139	106	124	153	971
<b>Totale punteggio ottenuto</b>		<b>3.031</b>	<b>3.278</b>	<b>3.358</b>	<b>3.476</b>	<b>3.558</b>	<b>3.579</b>	<b>3.742</b>	<b>3.842</b>	<b>27.864</b>
<b>Massimo punteggio raggiungibile</b>		<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>4.725</b>	<b>37.800</b>
<b>Inadempimento %</b>		<b>35,9%</b>	<b>30,6%</b>	<b>28,9%</b>	<b>26,4%</b>	<b>24,7%</b>	<b>24,3%</b>	<b>20,8%</b>	<b>18,7%</b>	<b>26,3%</b>

\* Regioni e province autonome non sottoposte alla verifica degli adempimenti.

Fonte: Fondazione Gimbe, 29 novembre 2019.

Stato e regioni hanno concordato un sistema di indicatori comune e alla valutazione è stato agganciato un sistema di premialità solo parzialmente collegato con la ripartizione delle risorse. Questo è ragionevole

perché i sistemi di valutazione possono produrre effetti perversi come l'accentuazione delle disparità o comportamenti opportunistici. È utile ricordare il fatto che molti di questi indicatori sembrano essere stati concepiti più per l'efficientamento della spesa che per il miglioramento della qualità del servizio. Bisogna però ammettere che questo paradigma di governance ha prodotto miglioramenti e convergenze testimoniate negli ultimi 15 anni di verifiche degli adempimenti, sia sul versante delle performance di spesa che su quello della qualità delle prestazioni. E però l'ultimo disponibile ad oggi ancora mostra evidenti disparità regionali nei punteggi.

Nella tabella 2 si vede la progressione di miglioramento dei punteggi Lea delle regioni. Tutte sono migliorate, maggiormente quelle che partivano più indietro, soprattutto Puglia, Sardegna e Abruzzo. Una convergenza secondo questi indicatori dunque c'è stata. Essi si raggruppano in tre grandi famiglie: prevenzione, cura ospedaliera e cura territoriale. I punteggi mostrano una varianza maggiore nell'indice del comparto ospedaliero: dal 25 della Campania all'89 della Toscana. Trento, Bolzano e Valle d'Aosta non sono comparabili perché hanno una spesa pro-capite del 15-20% superiore alle altre regioni. La Sicilia non performa male, tra le regioni del Sud, ma è scarsa nella prevenzione.

Alla verifica sull'adempimento dei Lea da qualche anno si è aggiunto un sistema di rilevazione più raffinato perché coglie con precisione alcuni indicatori di prestazione oggettivi e ne rileva sia il valore medio regionale che la varianza interna tra i diversi *providers* territoriali di ciascuna regione, il Programma nazionale esiti. La lettura di questi indicatori disponibili restituisce un panorama assai più complesso e disomogeneo di quello dei Lea nel quale le differenze Nord-Sud sono meno evidenti, la varianza infraregionale assai più ampia di quella media tra aree del paese e la coerenza delle performance soggetta a forti discontinuità, ed è anche per questo che la sola spiegazione regionale non ci soddisfa. Le differenze di prestazioni tra sistemi regionali dunque esistono, ma non sono il solo modo di vedere le differenze territoriali. Ecco dunque che emergono le altre dimensioni della differenziazione territoriale.

#### *4. Bacini di utenza, competizione ed economie di scala*

La più evidente di queste disomogeneità riguarda la redistribuzione dei bacini di utenza. La popolazione è concentrata in alcune fasce, lungo le coste, i fiumi o le vie di comunicazione, e assai più dispersa in altre aree.

Le prestazioni sanitarie sono diversificate e numerose e ciascuna, per poter essere prodotta in base ad un criterio non solo di economicità ma anche di ragionevolezza, ha necessità di un bacino di utenza minimo. Chi terrebbe in piedi un servizio per due utenti? E questo è tanto più vero quanto più con il passare degli anni la medicina si è specializzata nelle strumentazioni e nelle competenze. Rispetto a 40 anni fa, quando cresceva la rete dei presidi sanitari, la divisione del lavoro sanitario è aumentata, mentre procedeva lo spopolamento delle aree interne. Ne deriva che laddove la popolazione è scarsa e diffusa su ampie superfici sono pochi i servizi attivi e anche quelli che ci sono potrebbero essere poco dotati dello staff di cura necessario a fornire una qualità analoga a quelli delle località dove si svolgono più prestazioni. Il primo paradosso è che ogni cittadino avrebbe diritto alla stessa qualità di assistenza, a prescindere dalla grandezza del suo centro abitato, mentre la struttura organizzativa va nella direzione opposta da decenni.

In un'inchiesta del *Sole 24 Ore* si legge che «emerge una netta differenza non tanto tra Nord e Sud ma tra città e aree interne, cioè quelle più distanti dai servizi essenziali. [...] Gli abitanti delle aree interne, al netto di qualche centro di eccellenza, sembrano avere meno accesso alle cure» (Casadei e Finizio, 2019, p. 2). Un territorio ad alta densità abitativa consente la presenza di una pluralità di presidi con prestazioni della stessa natura, pubblici, privati, convenzionati, tra i quali il paziente può scegliere. «L'evidenza empirica sembra mostrare come tutti questi interventi volti ad introdurre nel settore gli effetti "disciplinanti" della concorrenza sembrano aver avuto un impatto positivo sull'efficienza tecnica ospedaliera» (Canta e al., 2006, p. 163). Riguardo alla dimensionalità dei presidi come fattore di efficienza una rassegna delle ricerche esistenti dimostra che non vi sono risultati univoci. Ad esempio «Fabbri (2003) nel suo lavoro sugli ospedali pubblici dell'Emilia-Romagna rileva anche la presenza di economie di scala (la scala efficiente si ha in corrispondenza di 200 posti letto circa) e una maggiore efficienza tecnica delle AO rispetto ai presidi gestiti dalle Asl; questi ultimi risultano però in genere meglio dimensionati rispetto alle prime, che sperimentano rendimenti decrescenti di scala» (ivi, p. 165). Gli autori giungono infine ad una considerazione conclusiva: «Le stime delle economie di scala risultano particolarmente elevate per le strutture ospedaliere di più piccola dimensione e tendono a ridursi progressivamente passando a volumi di produzione maggiori, pur rimanendo comunque di entità significativa. Inoltre, mantenendo costante il volume delle prestazioni erogate, l'ampiezza delle economie di scala tende a ridursi al crescere



della complessità del *case mix*, suggerendo una probabile maggiore saturazione dei fattori produttivi nelle strutture che trattano casi mediamente più complessi» (ivi, p. 188).

Un ospedale non è un contenitore standard: quali servizi offre questo presidio? Quali specialità? Quali chirurgie e a quale livello? E così via. Perciò non ha senso domandarsi quale dimensione sia più efficiente per un ospedale, mentre può avere senso per un servizio. Sappiamo però che molte funzioni sono connesse tra loro e un presidio che non fosse in grado di offrire l'intero «pacchetto» sarebbe poco sicuro per i pazienti e poco efficiente. Per avere un pronto soccorso dotato delle équipe necessarie, 24 ore su 24, dall'anestesia alle principali diagnostiche per immagini, alla neonatologia, alla *stroke unit* e così via, quanti macchinari e quanti specialisti servono? Quanti reparti ad esso collegati? Per giustificare questo investimento in capitale fisso e spese correnti quante prestazioni si devono erogare?

Bisogna sempre tenere a mente l'estrema complessità del sistema sanitario come sistema produttivo, che emerge anche nel rapporto tra efficienza e tecnologia. «Ad una prima analisi, il fatto che i costi operativi e la variabile temporale siano positivamente correlati potrebbe stupire: solitamente il progresso tecnico implica un aumento di produttività a cui fa seguito un abbassamento dei costi. Nel caso particolare dei servizi ospedalieri, tuttavia, nuove tecnologie, più costose e a più alta intensità di lavoro (spesso di elevata specializzazione), possono ragionevolmente essere introdotte per fornire ai pazienti trattamenti di cura maggiormente efficaci, non avendo quindi come ovvia conseguenza la riduzione dei costi ma molto più probabilmente l'incremento della qualità dei servizi erogati. Le peculiarità del settore in esame permettono dunque di spiegare questa "anomalia" riscontrata a livello empirico» (ivi, p. 181). Viste le difficoltà di ottenere guadagni di produttività con il progresso tecnologico, maggiori aspettative sono state ingenerate dalla possibilità di un uso migliore delle risorse organizzative. «Ciò è favorito – almeno in teoria – anche dalla possibilità di utilizzare il personale in modo più "razionale", sfruttando compiutamente i margini di flessibilità organizzativa e funzionale concessi alla dirigenza ospedaliera dalle riforme approvate un po' in tutta Europa – anche se con modalità e contenuto variabile – ispirate ai principi del *New Public Management*, che hanno trovato espressione in Italia nel processo di "aziendalizzazione" della sanità avviato con la riforma *bis* del Ssn» (Neri e Turati, 2009, p. 6).

Essendo la varietà dei prodotti del sistema molto elevata (i Drg, tipi di prestazioni che compongono il catalogo delle prestazioni, sono 538) e

RPS

Nicola Giannelli

poiché molti pazienti hanno più di una patologia, la combinazione ideale dei fattori produttivi e la curva dei costi varia a seconda del tipo di cura. Generalmente nella diagnostica o nella chirurgia vi sono economie di scala, prima della saturazione delle strumentazioni che costituiscono un limite tecnico, che nella medicina sono assai meno evidenti. In quest'ultima infatti le economie di scala si generano prevalentemente riducendo il tempo dedicato a ciascuna singola prestazione, ma questo oltre una certa soglia va a detrimento della qualità della presa in carico del paziente. Comunque ogni percorso terapeutico è una combinazione di prestazioni di tipo diverso.

Vi è poi una peculiarità relativa all'impiego di capitale. Come già detto, nel settore sanitario gli investimenti in capitale quasi mai sono sostitutivi della forza lavoro, anzi ne richiedono una maggiore qualificazione (Clerico, 2011). Perciò non è affatto detto che grandi investimenti nel capitale materiale o in quello umano portino a significativi aumenti di efficienza, vale a dire di produttività tecnica. Ad esempio negli Stati Uniti dal 1995 al 2005 la produttività generale è cresciuta di un tasso medio dell'1,5% all'anno, ma «da variazione annua della produttività nel sistema sanitario (come anche nell'educazione e nell'assistenza sociale) è stata negativa (-0,5%) secondo i dati ufficiali. Come abbiamo fatto notare, si tratta sicuramente di una sottostima. Ma ciò nonostante il fatto che dato sia negativo colpisce» (Cutler, 2010, p. 5).

Questa sottostima deriva anche dal fatto che i progressi della medicina sono a volte spettacolari tecnicamente (si pensi ai trapianti) ma difficilmente quantificabili in termini di benefici collettivi perché spesso portano a incrementi minimi dell'aspettativa media di vita rispetto all'incremento dei costi. E questo è un ulteriore fattore di diseconomia.

Ecco perché si arriva a scrivere che in ambito sanitario, oltre una certa soglia, le economie di scala sembrano più presupposte che dimostrate. Ma spesso si presuppone anche l'opposto. «L'idea di fondo – largamente diffusa, spesso implicita e, comunque, poco argomentata e non dimostrata – che sembra essere stata alla base di molti interventi è che aziende più grandi possano assicurare un miglior controllo delle dinamiche finanziarie (limiti di spesa) e che anche la diminuzione di complessità del sistema possa contribuire a raggiungere il medesimo risultato» (Del Vecchio, 2014, p. 10).

Un classico esempio potrebbe essere la dimensione ottimale degli ospedali. Tutti capiscono che un ospedale piccolo con pochi pazienti ha un costo per paziente maggiore di uno grande. Eppure in media gli ospedali privati convenzionati sono più piccoli di quelli pubblici. La spiegazione è che vi sono servizi per i quali avere un grande bacino di utenza

consente di avere équipe mediche più ricche di qualificazioni, turni sempre coperti, percorsi di cura più sicuri. Una buona clinica privata invece cerca di focalizzare il suo business sulle cure che le consentono di avere maggiore redditività, visto che sono rimborsate a Drg<sup>3</sup>, e possibilmente di programmare tutti gli interventi in modo da ottimizzare l'uso delle risorse. Laddove la prestazione verte sull'utilizzo di un macchinario di alto costo e/o manutenzione, l'intensità di uso di questo può ingenerare economie di scala. Anche la necessità di costituire una équipe medica con numerosi operatori è economicamente più sostenibile se essa viene impegnata per più ore o più interventi. Lo stesso vale per i macchinari e il personale specifico della sala operatoria.

Ma ci sono anche servizi per quali le economie di scala non valgono perché sono *labour intensive*, o perché la crescita di complessità gestionale dovuta ad un maggiore impiego di risorse, o il posizionamento su frontiere del mercato meno prevedibili, può comportare costi maggiori degli incassi. Ecco perché il privato tende a focalizzare la sua offerta sulle specialità e sul livello della filiera nei quali la concentrazione delle risorse produce la miglior remunerazione. Il pubblico invece è gravato dall'obbligo della generalità della prestazione e perciò dovrebbe stare attento al rischio di privarsi di queste aree a maggior remunerazione che possono essere utilizzate per sostenere l'insieme della struttura dei costi. Tipico è il caso degli interventi chirurgici programmati, la cui struttura di costi è più sostenibile di quella degli interventi di urgenza. Appaltare al privato i primi e tenersi nel pubblico i secondi è economicamente non conveniente, se il committente pubblico non chiede al privato un onere aggiuntivo.

Al mero calcolo economico si aggiunge il tema dell'appropriatezza che è il principio guida di tutto il sistema sanitario. Essa ha soprattutto due facce: l'appropriatezza clinica e quella organizzativa. La prima è definita così: «Una cura può considerarsi appropriata quando sia associata a un beneficio netto o, più precisamente, quando è in grado di massimizzare il beneficio e minimizzare il rischio al quale un paziente va incontro quando accede a determinate prestazioni o servizi» (Ministero della Salute, 2012, p. 16).

Come si vede, questo concetto, apparentemente soggettivo, diventa oggettivo dal momento in cui vi sono esperienze consolidate, che prendono la forma di linee guida la cui messa in opera dovrebbe consentire

<sup>3</sup> Un'azienda è in grado di valutare per quali Drg la somma dei costi fissi e dei costi variabili è inferiore al rimborso previsto per ciascun caso aggiuntivo. L'esempio classico nelle pubblicazioni è quello dei parti cesarei anziché naturali.

un calcolo (approssimato) del vantaggio clinico per il paziente. Questa proceduralizzazione è il giubbotto di salvataggio del medico che, assumendosi la responsabilità di una decisione, ha la possibilità di dire che ha deciso secondo scienza più che secondo coscienza. L'appropriatezza organizzativa invece può essere definita come «l'erogazione di un intervento/prestazione in un contesto organizzativo idoneo e congruente, per quantità di risorse impiegate, con le caratteristiche di complessità dell'intervento erogate e con quelle cliniche del paziente» (Berti e al., 2004, p. 53). Tradotto in parole povere significa che la prestazione deve essere offerta nel contesto organizzativo adeguato al livello di complessità dell'intervento, evitando sia lo spreco che il deficit di risorse cliniche rispetto ai migliori standard d'intervento riconosciuti. Questo principio costituisce la premessa per una gerarchia delle forme organizzative dell'offerta di cura sul territorio, che gli autori anglosassoni chiamano «regionalismo gerarchico» (Neri e Turati, 2009, p. 4) che è stata di fatto assunta anche nella legislazione italiana con le diverse tipologie di ospedali.

Non stupisce quindi che queste due declinazioni di appropriatezza, coniugate con la necessità di non sprecare risorse umane e strutturali, abbiano infine condotto il Ministero della Salute ad individuare una serie di volumi ritenuti migliori, a quel dato momento delle conoscenze, per ogni tipo di intervento al fine di approssimare quella doppia declinazione di appropriatezza.

Il decreto 70 del 2015 infatti stabilisce bacini di utenza diversi, con un minimo e un massimo, per ciascuna specialità, con e senza posti letto. Generalmente parlando diagnostica e chirurgia che, soprattutto se si vogliono rispettare standard di qualità che richiedono sempre più capitale materiale e umano, sono più sensibili alle economie di scala della medicina o delle terapie riabilitative. Perciò il decreto impone alle regioni di «articolare la rete ospedaliera prevedendo reti per patologia in base a quanto indicato [...] tenendo conto di eventuali specificità del territorio regionale, documentate sulla base di criteri epidemiologici e di accessibilità attraverso compensazioni tra discipline [...] in materia di rapporto tra volumi di attività, esiti delle cure e numerosità delle strutture, anche sotto il profilo della qualità e della gestione del rischio clinico, provvedendo, altresì, ad assicurare modalità di integrazione aziendale ed interaziendale tra le varie discipline secondo il modello dipartimentale e quello di intensità di cure al fine di assicurare la maggior flessibilità organizzativa nella gestione dei posti letto rispetto alla domanda appropriata di ricovero e dando specifica rilevanza per le necessità provenienti

dal pronto soccorso aventi le caratteristiche dell'urgenza e dell'emergenza [...] e adottare il modello denominato hub and spoke, previsto espressamente per le reti per le quali risulta più appropriato, ovvero altre forme di coordinamento e di integrazione professionale su base non gerarchica» (Ministero della Salute, 2015, art. 5, c. 5).

Il decreto dà valore fondativo alle sperimentazioni organizzative che certificano che il perseguimento della qualità dell'assistenza sanitaria dipende dal modello organizzativo. Esso richiede di superare il principio secondo il quale le vecchie strutture ospedaliere replicavano nella misura la dimensione del bacino di utenza. Laddove queste non sono ritenute capaci di garantire l'appropriatezza delle prestazioni devono essere collegate in rete. Ne consegue quindi che tale appropriatezza dipende dalla capacità delle regioni di applicare a far funzionare il modello organizzativo dipartimentale, le reti ospedaliere e l'organizzazione per intensità di cura.

Per ragioni sia economiche (costo medio del posto letto) che di appropriatezza clinica il decreto stabilisce come prima fascia minima di bacino di utenza per un presidio ospedaliero di base, una popolazione tra 80 mila e 150 mila abitanti<sup>4</sup>, tra 150 e 300 mila abitanti per l'ospedale di primo livello e 600 mila abitanti per l'ospedale «completo» di secondo livello. L'abitudine delle persone a considerare il pronto soccorso come la prima opzione per ogni primo intervento si scontra dunque con l'evidenza organizzativa in base alla quale il pronto soccorso dovrebbe essere riservato solo ai casi di maggiore gravità, per evitare che sia intasato da prestazioni ambulatoriali, e deve poter interagire con reparti interni di alto livello per poter garantire un percorso diagnostico terapeutico appropriato. Una sanità primaria efficace, organizzata su turni, potrebbe garantire la presa in carico dei primi interventi di minore gravità e grazie alla medicina a distanza potrebbe usufruire della diagnostica dei centri maggiori. Ma questa rete richiede una articolazione territoriale che non sembra affatto garantita dai 46 mila medici generici e 7.700 pediatri convenzionati con il sistema sanitario, obbligati ad un minimo di 10 o 15 ore alla settimana di ricevimento su turni decisi da loro (Toth, 2014). Proprio nelle aree meno abitate dalle quali sono distanti i maggiori presidi sanitari il risultato è dunque una sensazione di abbandono che spiega le forti reazioni di protesta che queste popolazioni manifestano ogni volta che un presidio minore viene chiuso, per ottemperare

<sup>4</sup> In realtà l'ospedale di base ha così poche funzioni che c'è da chiedersi quale sicurezza clinica possa garantire.

alle ragioni organizzative sintetizzate nel decreto sopracitato. Le proposte alternative finora sperimentate in molti casi non hanno offerto le rassicurazioni richieste e una loro rassegna merita una specifica ricerca. I principi ispiratori del decreto 70 sono razionali ma devono fare i conti con alcuni deficit organizzativi nella presa in carico dei cittadini delle aree meno popolate. Questi deficit sono oggi acuiti dalla carenza di personale medico che è più rilevante nelle destinazioni lontane dalle aree urbane. La razionalità dell'attuazione dipende dunque dal grado di accuratezza, di qualità e di pertinenza al territorio e alle risorse disponibili, estremamente differenziate da un contesto gestionale-istituzionale all'altro. E qui tornano ad essere rilevanti le differenze tra le diverse scelte politiche regionali. E noi arriviamo invece alla terza differenziazione territoriale.

### 5. *La terza differenza: l'eredità istituzionale*

«Nel momento in cui l'organizzazione inizia a operare prende forma quello che gli studiosi chiamano il modello originario che consiste nell'interazione tendenzialmente coerente di struttura, cultura, potere e relazioni di scambio» (Zan, 1998, p. 78). Le organizzazioni sono sistemi di ruoli e, per quanto all'interno dei ruoli le singole persone facciano spesso la differenza, esse tendono a mantenere una stabilità interna a dispetto dei propositi di cambiarle. «I progressisti sono pronti a cambiare tutto, ma raramente a mettere in discussione i loro privilegi, benefici, il loro status e il loro potere, se non a condizione di avere l'assoluta garanzia che questi, col cambiamento, aumenteranno» (ivi, p. 217). Solo eventi traumatici, di origine esterna, come un mutamento delle risorse o delle regole esterne, o interni, come la scomparsa di persone chiave per l'equilibrio di potere, può portare a modifiche dell'equilibrio intorno al quale verte la stabilità dell'organizzazione. «Le riforme hanno bisogno di una copertura organizzativa oltre che finanziaria, ma hanno anche bisogno di una adeguata copertura motivazionale, culturale. [...] Le organizzazioni pubbliche o private resistono al cambiamento e solo quando la crisi reale o percepita assume uno stato di eccezionale gravità si cerca di correre ai ripari» (Raniolo, 2008, p. 263).

Un presidio sanitario è una organizzazione con ruoli di potere, culture di relazione interpersonale, consolidate pratiche di allocazione delle risorse e di progressione di carriera. Esso sopravvive in una interazione con altre istituzioni dalle quali trae le risorse per la sopravvivenza e le

fonti di legittimità per le sue norme organizzative. Un presidio cresciuto in modo organizzativamente inappropriato difficilmente verrà corretto senza una forte spinta positiva sul suo equilibrio interno. In una organizzazione squilibrata, carenze di risorse possono addirittura peggiorare le risposte organizzative con la tendenza dei più forti a consolidare le loro posizioni a spese dei meno forti. Perciò le politiche di incentivazione premiale funzionano positivamente su organizzazioni che hanno le risorse organizzative per adattarsi in senso positivo, sulle altre rischiano solo di accentuare le mancanze. Poiché le scelte strategiche sono di competenza regionale, anche da questa finestra può tornare la responsabilità regionale nel correggere i modelli organizzativi in direzione proattiva.

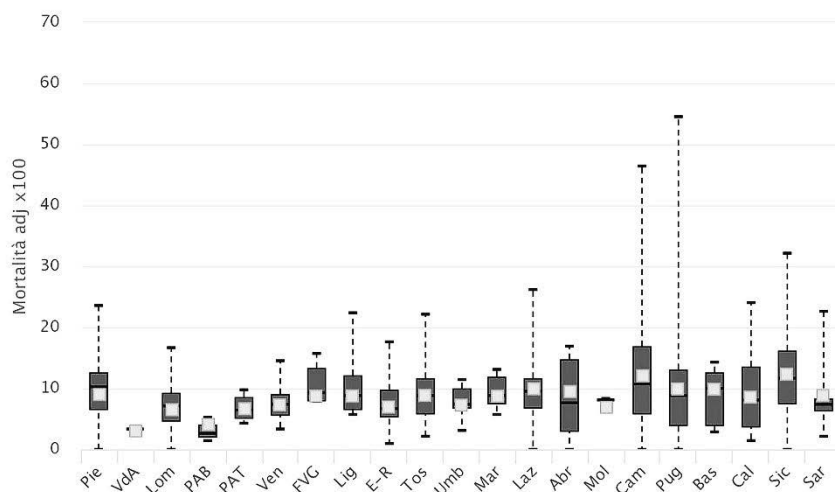
È evidente a tutti come la storia di una istituzione, delle persone che hanno rivestito i ruoli, di come queste sono state capaci di trasmettere le pratiche ai loro successori, di come è cambiato il rapporto con l'ambiente circostante e con le principali fonti di reperimento delle risorse e di legittimazione dell'ordine interno, sia condizionante per lo stato attuale di quella istituzione. La valutazione ovviamente può essere fatta caso per caso, con studi approfonditi e comparati.

Nei paesi anglosassoni nel caso una istituzione funzioni male la si può chiudere, proprio per evitare la trasmissione dell'eredità negativa. In Gran Bretagna sono centinaia le scuole pubbliche chiuse per cattive prestazioni negli ultimi trent'anni, sia con governi laburisti che conservatori. Abbiamo già visto come la mobilità sanitaria da alcune regioni ad altre possa essere motivata anche dalla mancanza di uniformità nell'offerta dei servizi che può danneggiare la reputazione complessiva del presidio dal quale ci si allontana. Leggendo i grafici dei numerosi indicatori Lea o del Programma nazionale esiti si ha, in effetti, l'impressione che proprio l'ampiezza della divaricazione nella qualità tra tipi di prestazione sia il tallone d'Achille della sanità nelle regioni che subiscono i più alti tassi di mobilità passiva. Perché infatti, scorrendo gli indicatori del Piano nazionale esiti, vi sono molti casi specifici nei quali le strutture sanitarie del Sud non performano peggio di quelle del Nord.

Nella figura 2 vi è una modesta differenziazione Nord-Sud. Appare invece evidente l'ampiezza interna alle singole regioni. La mortalità a 30 giorni è un buon indicatore perché è abbastanza centrata rispetto alla dimensione della qualità del servizio dal punto di vista dell'utenza. Se i Lea sono in prevalenza focalizzati sulla organizzazione dei servizi, i dati degli esiti portano informazioni vicine al vissuto dei pazienti e in un'ottica di New Public Management dovrebbero essere pubblicati per dare

informazioni ai pazienti e mettere in (virtuosa?) concorrenza tra loro le strutture sanitarie e le regioni. Però se si mettesse online la prestazione di ogni singola struttura si correrebbe il rischio di indurre interpretazioni scorrette, sbilanciate, alimentando reazioni emotive su un tema molto delicato. Perché infatti proprio la lettura di questi dati mostra, in alcuni campi, grande varianza anche nelle regioni considerate più virtuose. Da un lato ciò potrebbe essere utile a giustificare le chiusure dei presidi insicuri da parte della dirigenza regionale, dall'altro aprirebbe infuocati dibattiti pubblici nei quali spesso prevale la ricerca del capro espiatorio. Esaminando su internet uno per uno gli esiti complessivi e la loro varianza l'unica considerazione che emerge con nettezza è la necessità di non generalizzare ma di indagare i vari tipi di prestazione e le condizioni di erogazione regione per regione, azienda per azienda.

*Figura 2 - Broncopneumopatia cronica ostruttiva (Bpco) riacutizzata: mortalità a 30 giorni (2016)*



*Nota:* il quadratino segna la media regionale, il rettangolo la variabilità infraregionale in almeno la metà delle strutture, il tratteggiato i casi estremi.

*Fonte:* Programma nazionale esiti, Ministero della Salute, 2019.

La differenziazione degli esiti interna alle regioni non ha dunque spiegazioni semplici, ma sicuramente produce una diffidenza nell'opinione dell'utenza che tende a rivolgersi dove spera di avere risposte rassicuranti. In percentuale gli ospedali del Sud hanno meno accessi al pronto



soccorso pro-capite di quelli del Nord ma maggiore uso della guardia medica. Questo potrebbe essere dovuto ad un timore sulle condizioni caotiche di accesso che inducono a preferire un servizio meno sofisticato ma portato a domicilio. Alcune regioni in effetti hanno investito in modo particolare sul pronto soccorso, avendo capito che sono l'interfaccia più visibile per guadagnare la fiducia dell'utenza. Nel suo insieme un sistema sanitario appare affidabile quando riesce a garantire la qualità, anche se non l'«eccellenza», su tutta la filiera della presa in carico. Chi scrive, dunque, concorda con Toth quando afferma che «le regioni che destinano maggiori risorse all'assistenza territoriale e collettiva hanno risultati tendenzialmente migliori rispetto a quelle che investono di più in regime ospedaliero» (Toth, 2014, p. 88). Questo capita perché, a parità di risorse, affrontare i problemi di salute prima che si giunga all'ospedalizzazione migliora la salute del paziente e riduce l'uso delle risorse correnti. E questo non riguarda solo la sanità primaria ma tutte le forme di prevenzione e assistenza sociale, a partire dalla deprivazione sociale, al livello di scolarizzazione e di informazione riguardo agli stili di vita. Da decenni negli Stati Uniti escono pubblicazioni che si interrogano sul costo enorme del sistema sanitario americano. Una delle tante spiegazioni è inerente al rapporto tra assistenza sociosanitaria e ospedalizzazione. Due esperte di gestione clinica si chiedono perché gli Stati Uniti d'America spendano così tanto in sanità senza produrre risultati complessivi di eccellenza. La loro risposta è chiara: sono tutte le condizioni precedenti all'ospedalizzazione che contano. «Spostare il paradigma potrebbe essere difficile. Riconoscere le sue dimensioni sociali, ambientali e comportamentali, abbracciare la necessità di una responsabilità personale ma anche condivisa per indirizzare questi elementi verso la salute cozza con l'individualismo americano e minaccia una larga e profittevole industria medica» (Bradley e al., 2013, p. 197).

La sanità primaria è particolarmente importante nella cura degli anziani ed è proprio su questo aspetto che si osserva la maggiore differenza Nord-Sud visto che l'invecchiamento demografico è ormai quasi alla pari con il Nord. Non solo, come abbiamo visto, al Sud il numero di anni in cattiva salute prima della morte è superiore di 1,5, ma vi è una carenza di servizi accanto ad una minore disponibilità di risorse delle famiglie che in Italia sono gli attori principali della Long Term Care. «I tassi di copertura dei bisogni di Ltc, bassi al Nord, tendono a zero nelle regioni centro-meridionali, in genere più povere di posti letto, sia per acuti, sia per riabilitazione, sia per strutture intermedie, sia per strutture protette. Ad aggravare questa iniquità geografica vi è il differenziale di

spesa privata delle famiglie per prestazioni sanitarie. La regione con la spesa più elevata (Lombardia, con 752 euro per abitante) registra valori più che doppi rispetto a quella con minore spesa (Campania, con 303 euro)» (Cerga, 2017, p. 13).

## 6. Conclusioni

Benché in base ai dati la varianza delle performance interne alle singole regioni sia superiore a quella tra regioni<sup>5</sup>, in Italia si discute molto dei divari regionali nell'offerta del sistema sanitario, e questi sono ribaditi ogni anno dalla relazione sull'adempimento dei Lea. A leggere gli indicatori dei Lea però si direbbe che gli adempimenti riguardino più l'uso razionale delle risorse organizzative che l'efficacia sostanziale dal punto di vista del paziente. Ovviamente vi sono molti casi in cui queste due dimensioni si abbracciano. Però, visto che l'Italia è l'unico dei grandi paesi sviluppati che nell'ultimo decennio ha avuto un tasso di crescita della spesa sanitaria pubblica in valori assoluti prossimo allo zero, mentre la domanda di servizi cresceva per effetto demografico, si direbbe che il successo principale dei Lea sia stato l'efficientamento della spesa. La mobilità interregionale dei pazienti è spesso richiamata come indicatore di questa differenziazione, anche perché essa è confermata dall'esperienza di vita di persone che si sono mosse, soprattutto da Sud a Nord, in cerca di prestazioni migliori. I dati sulla mobilità sono molto complessi, ma indubbiamente uno dei fattori rilevanti è quello della reputazione. Considerando la lettura del Programma nazione esiti, che fornisce dati oggettivi, si direbbe che la sanità meridionale dia risultati analoghi a quella del Nord in molte specialità. È però da indagare la possibilità che da un lato le condizioni dell'accoglienza e dall'altro la carenza qualitativa di alcuni specifici servizi rispetto all'offerta complessiva abbiano potuto alimentare quel deficit di reputazione che può spiegare la mobilità.

Poiché la sanità per poter offrire servizi di qualità deve organizzarsi per bacini di utenza, i divari territoriali sono spesso dovuti, in tutte le regioni, alla concentrazione o dispersione dell'utenza. Il decreto 70 del 2015 del Ministero della Salute stabilisce infatti soglie di bacini di utenza

<sup>5</sup> La Scuola Sant'Anna di Pisa pubblica ogni anno un report rappresentazione degli indicatori tramite bersagli che evidenzia molto bene la varianza tra i diversi servizi e tra i diversi presidi sanitari di dieci regioni e due province (Sant'Anna, 2018).

per organizzare l'offerta. Le nuove tecnologie e forme organizzative innovative possono aiutare a migliorare la presa in carico in aree a bassa densità, ma devono superare la diffidenza dei cittadini laddove questi si sentano trascurati nelle modalità tradizionali dell'offerta. La sensazione di abbandono è aggravata dall'abbandono da parte dei giovani delle aree meno popolate mentre la maggior quota di anziani presente vede un allungamento della vita in condizioni di morbosità favorito dall'avanzamento delle tecniche terapeutiche. La continuità della presa in carico deve ancora consolidare un nuovo modello capace di unire presidio umano e nuove tecnologie.

Il terzo elemento di differenziazione riguarda la storia organizzativa di ciascun singolo presidio che spesso vede alcuni di essi reagire al cambiamento in modo proattivo e innovativo, in altri casi in modo difensivo e conservativo. In queste strategie evolutive le politiche regionali hanno un peso rilevante insieme ai fattori locali, ma solo un'analisi dei singoli casi può dare risposte utili alla comprensione di che cosa ha condizionato la storia di uno specifico servizio. Dall'esame degli esiti appare una disparità interna più evidente in alcuni settori e in alcune regioni, soprattutto del Sud. Il Ministero dovrebbe promuovere uno studio transregionale di casi positivi e negativi come modelli di apprendimento.

### *Riferimenti bibliografici*

- Berti E., Casolari L. e al., 2004, *Il monitoraggio delle performance cliniche*, in Grilli R. e Taroni F., *Il governo clinico*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Bornstein B.H., 2000, *Choosing a Doctor: an Exploratory Study of Factors Influencing Patients' Choice of a Primary Care Doctor*, Lincoln, Nebraska.
- Bradley E.H. e Taylor L.A., 2013, *The American Health Care Paradox. Why Spending More is Getting us Less*, New York, Public Affairs.
- Camera dei deputati, Servizio Studi, *I nuovi Livelli essenziali di assistenza*, Roma, 17 giugno 2019.
- Casadei M. e Finizio M., *Check up Italia: lo star bene premia sardi e lombardi*, «Il Sole 24 Ore», 20-05-2019.
- Canta C., Piacenza M. e Turati G., *Riforme del servizio sanitario nazionale e dinamica dell'efficienza ospedaliera in Piemonte*, «Politica economica», n. 2, 2006.
- Cerga Sda Bocconi Rapporto Oasi 2017.
- Clerico G., *(In)efficienza della spesa sanitaria pubblica*, «Tendenze nuove», il Mulino, n. 4, 2011.

- Cutler D.H., 2010, *Where Are the Health Care Entrepreneurs? The Failure of Organizational Innovation in Health Care*, Harvard Working Paper 16030.
- Del Vecchio M., *Assetti istituzionali, confini aziendali e problemi di gestione nel Servizio Sanitario Nazionale*, in «Politiche sociali», n. 3, 2014, p. 89.
- Esping-Andersen G., 1999, *Social Foundation of Postindustrial Economies*, Oxford, trad. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, 2000, il Mulino, Bologna.
- Expert Panel on Effective Ways of Investing in Health. *Competition among Health Care Providers*. European Union, Bruxelles, paper adopted on 7<sup>th</sup> 2015.
- Fabbri D., *L'efficienza tecnica e di scala degli ospedali pubblici in Italia*, in *L'efficienza dei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma, luglio 2003.
- Gimbe, 2018, *Rapporto Osservatorio*, n. 3.
- Istat, 2015, *Le dimensioni della salute in Italia*, Roma.
- Ministero della Salute, Direzione generale della programmazione sanitaria, 2012, *Manuale di formazione per il governo clinico*, Roma.
- Ministero della Salute, Decreto ministeriale 2 aprile 2015 n. 70, art. 5, c. 5.
- Neri S. e Turati G., 2009, *Processi di riorganizzazione della rete ospedaliera: ragioni teoriche, evidenze empiriche e fattori di successo*, in Bosi P., Dirindin N. e Turati G., *Decentramento fiscale, riorganizzazione interna e integrazione socio-sanitaria*, Vita e Pensiero, Milano.
- Pica F. e Villani S., *Questioni concernenti la nozione di costo standard: la mobilità dei pazienti e le mode sanitarie*, «Rivista Economica del Mezzogiorno», n. 3, 2010.
- Pickier Institute Europe, Office of Health Economics, 2010, *Rand Europe: Patient Choice. How Patient Choose and How Providers Respond*, The King's Found, Londra.
- Raniolo F., 2008, *Le facce del cambiamento amministrativo*, in D'Amico, *L'analisi della pubblica amministrazione. Vol. IV*, FrancoAngeli, Roma.
- Saitto C., *Salute, Soldi, Cambiamento. Prove di gestione in un'Azienda del Servizio sanitario nazionale: il problema del rapporto tra ospedale e territorio*, «Tendenze Nuove», n. 4, 2012.
- Sant'Anna, Scuola Universitaria Superiore Pisa, 2018, *Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali. Rapporto 2017*, Pisa.
- Toth F., 2014, *La sanità in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Viesti G., 2019, *La secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari.
- Zan S., 1998, *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, Roma.

## Restaurare l'ordine naturale: il movimento per un'internazionale dell'oscurantismo e della reazione

**Sandro Gallittu**

RPS

*L'articolo ricostruisce, grazie anche al contributo messo a disposizione dal Forum del Parlamento europeo e alla relativa traduzione che dobbiamo al gruppo torinese di «Se non ora quando», l'ascesa a livello europeo di un gruppo che dal 2013 lavora dietro le quinte delle istituzioni nazionali e transnazionali per far arretrare i diritti sessuali e riproduttivi delle persone o almeno per frenare l'avanzata di questi diritti nel nostro continente.*

*Attraverso un manifesto, un blog e dei summit annuali il conservatorismo più bieco, sessista e omofobo cerca di fare nuovi proseliti e di accreditarsi nel dibattito europeo. Il raduno di Verona del marzo 2019 ne è stata una rappresentazione plastica ma le tracce del loro lavoro si ritrovano in questi anni in Polonia, Romania, Croazia e anche in Italia dove questi gruppi hanno trovato importanti saldature con la destra di governo.*

### 1. Quadro generale e origini

In questi ultimi anni abbiamo assistito e continuiamo ad assistere ad attacchi sempre più virulenti contro la libertà di scelta e contro i diritti sessuali e riproduttivi delle persone. Se questo appare come un logico portato della crescita e dell'affermazione delle destre più reazionarie nel nostro continente e nel mondo, spesso sfugge quanto questi attacchi siano ispirati da un disegno comune, rappresentato non soltanto da un sostrato culturale che li ispira ma anche dall'esistenza di una vera e propria organizzazione transnazionale fatta di momenti di incontro annuali e di vertici che indicano la linea, la strategia e le fonti di approvvigionamento. Trascurare questo aspetto significa porre in atto strumenti di contrasto che divengono inefficaci perché rivolti contro singole situazioni e singoli provvedimenti perdendo di vista il quadro generale, il disegno comune, le alleanze visibili e meno visibili, la provenienza dei finanziamenti, le forze ispiratrici.

Per poter porre rimedio a una situazione siffatta è innanzitutto necessario avere una conoscenza quanto più approfondita dei fatti, cosa che

nel corso dello scorso anno si è resa possibile grazie ad uno studio del Forum del Parlamento europeo su popolazione e sviluppo presieduto in quel momento da Ulrika Karlsson – alla quale è ora subentrata Petra de Sutter –, studio meritoriamente divulgato nel nostro paese dal comitato torinese di «Se non ora quando?».

L'anno di inizio di questa controffensiva oscurantista è individuabile nel 2013 quando un gruppo ristretto di attivisti europei e nordamericani iniziò a mettere a punto delle strategie che potessero far retrocedere i diritti sessuali e riproduttivi in Europa in una stagione contraddistinta invece da grandi aperture e grandi conquiste. Un passaggio, questo, che appare fondamentale perché sotto attacco non sono solo i diritti recentemente conquistati dalla comunità gay, lesbica e trans ma tutti i diritti legati alla sessualità: da quelli di più antica acquisizione quali divorzio e contraccezione fino all'aborto, da sempre al centro di campagne sconsiderate e violente volte alla sua drastica limitazione se non alla sua cancellazione. Quest'ultima constatazione introduce uno dei principi ineludibili di questo network della reazione: quello secondo il quale non è possibile per chi ne fa parte accettare una parte del programma e rifiutarne un'altra perché tutto è strettamente interconnesso. L'abbandono anche di uno solo degli obiettivi farebbe venir meno l'intero impianto. Questo introduce una prima importantissima considerazione: i reazionari oscurantisti hanno mutuato le proprie tecniche dai movimenti progressisti, che tanto hanno contribuito all'avanzare dei diritti negli ultimi decenni, per rivoltargliele contro. L'interconnessione dei temi appare modellata sull'intersezionalità delle lotte che ha rappresentato la novità delle battaglie per i diritti ed ha contribuito a creare territori comuni rispetto ai singoli ambiti dei diversi gruppi.

## 2. *Strategie comunicative. La vittimizzazione del carnefice*

La seconda fondamentale novità è rappresentata dal cambio di passo riguardo ai principi dai quali far discendere l'intera impostazione: spariscono, infatti, i riferimenti a qualunque credo religioso (nonostante, come avremo modo di vedere, l'orchestrazione continui ad essere facilmente riconducibile ad ambienti vaticani e del fondamentalismo cristiano) sostituiti da un più inclusivo richiamo a una fantomatica legge naturale che sarebbe stata violata dai progressi in materia di diritti sessuali e riproduttivi delle persone e che va dunque restaurata. Come vedremo, il tipo di considerazioni che vengono sostenute sono chiara-

mente identificabili con impostazioni etico-religiose ma sicuramente la depurazione da espliciti richiami confessionali rende quelle posizioni più facilmente condivisibili e per così dire potabili da parte di un uditorio meno circoscritto e rende meno utilizzabili dalla controparte gli ordinari strumenti di rivendicazione della laicità dello Stato, spendibili invece rispetto a impostazioni platealmente confessionali.

Un ulteriore elemento di cesura rispetto al passato è costituito dall'utilizzo delle parole: da un lato si nutre dalle battaglie del campo avverso, ancora una volta, un linguaggio declinato più nel senso della rivendicazione dei diritti che in quello delle proibizioni, dall'altro si raccomanda ai consociati l'uso di termini dalla valenza fortemente stigmatizzante, uno per tutti l'uso sistematico della parola «sodomia» e dei suoi derivati quando si parla di relazioni omosessuali. Il fine è innanzitutto quello di rivendicare per sé lo status di vittime sottraendolo a chi in questi anni ha lottato per l'estensione dei diritti e contro la discriminazione. Il primo passo in questa direzione è costituito dal negare pervicacemente l'esistenza stessa del fenomeno omofobico e transfobico, sostenendo che la reale urgenza è invece quella della cristianofobia e della discriminazione anti-cristiana, che si sostanzierebbe in violenze fisiche e verbali, opinioni anticlericali, messa in discussione dei privilegi della Chiesa al solo fine di mettere a tacere loro, i paladini della libertà, nella loro battaglia contro l'intolleranza che sarebbe incarnata da quella che viene da loro definita come «Rivoluzione culturale». Ed è così che – a titolo di esempio – si assume come discriminatorio non consentire a un cristiano di derogare alla legislazione sull'uguaglianza in nome dei propri principi, ed è ancora così che le questioni vengono declinate in termini di diritti: dal diritto dei padri di impedire l'aborto al diritto dei genitori di essere i primi educatori dei propri figli, dal diritto del bambino di ricevere informazioni corrette (e non propaganda) sulla sodomia alla rivendicazione della libertà di scelta che si sostanzia nell'obiezione di coscienza. Insomma, un'operazione lucida e preordinata di contaminazione del linguaggio dei diritti per rovesciarlo addosso agli avversari. E in questo stesso modo si tenta di demolire le leggi antidiscriminatorie che hanno visto la luce negli ultimi anni additandole come una dittatura della maggioranza in contrasto con i principi democratici: secondo questa impostazione, infatti, la proibizione di discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere sarebbe sostanzialmente un modo per inibire un giudizio morale su quel che invece è essenzialmente un problema morale, così riducendo la libertà di opinione di chi è contrario alla «sodomia».

RPS

Sandro Gallitu

### 3. *Agenda Europa. Il blog*

Se questo è in estrema sintesi il punto di partenza ideologico, diventa interessante approfondire attraverso quali strumenti, inclusi quelli finanziari, queste strategie vengano messe in atto.

Tutto inizia come detto nel 2013, quando un numero assai limitato di attivisti sia europei che non europei decide di mettere in piedi delle strategie per far arretrare i diritti sessuali e riproduttivi in Europa. Il nome di quella strategia è già ampiamente esemplificativo dell'ideologia che li ispira: «Restaurare l'ordine naturale: un'Agenda per l'Europa». Il fine dichiarato è quello di sviluppare un centro di pensiero europeo che rifletta i valori cristiani a partire dalle posizioni dei movimenti *pro life*.

Il primo passo che questo gruppo compie è la creazione di un blog intitolato, appunto, «Agenda Europa» che fino al 2017 rimane l'unica fonte dalla quale si riesce ad avere informazioni sulle strade percorse: la caratteristica del gruppo è infatti quella della più rigida segretezza e anonimato che durano fino al 2017, quando Arte Television entra in possesso di un insieme di documenti che consentono di far luce su meccanismi, personalità e strategie di Agenda Europa. Un mistero, appunto, esplicitamente alimentato, visto che la raccomandazione che circolava nel 2013, in occasione del primo incontro a Londra, era che il programma non venisse per nessun motivo divulgato all'esterno.

Il blog, conseguentemente, non è destinato a una diffusione capillare, tanto è vero che non viene nemmeno aggiornato sui principali social network e risponde più ad esigenze di dibattito interno. Ciononostante toni e linguaggio utilizzati appaiono particolarmente violenti e dediti con assoluta regolarità ad attacchi personali.

### 4. *I summit annuali*

Gli incontri annuali, pomposamente definiti «summit», riuniscono invece in sedi europee sempre diverse un numero oscillante tra i 100 e i 150 attivisti: nel corso dei summit si alternano prolusioni di oratori noti a chi segue i movimenti europei più reazionari, celebrazioni di messe e sedute plenarie o per gruppi di lavoro. Il focus degli incontri annuali è chiaramente quello di individuare le aree di azione ed interesse, comunque sempre relative ai diritti sessuali e riproduttivi delle persone, e la messa a punto di strategie per perseguire i fini propri dell'organizzazione. A partire dall'incontro del 2015 son state delineate le principali



aree tematiche e le relative strategie d'azione: eutanasia, libertà religiosa, matrimonio e famiglia, legislazione antidiscriminatoria, maternità surrogata. Il summit dell'anno dopo, nel 2016, segna un successivo salto di livello: quello di delineare strategie di intervento sulle normative statali su quegli stessi temi intervenendo sia a livello nazionale che negli organismi transnazionali che di quelle tematiche si occupano (a partire dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa). La metodologia rimane la stessa (un esempio per tutti le false accuse di vendita di tessuto fetale rivolte all'organizzazione Ippf - Planet Parenthood) e gli stessi rimangono i campi d'azione: attività contro la ratifica della Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne, lotta contro le normative antidiscriminatorie, iniziative volte a limitare il diritto di aborto, difesa del matrimonio come unione tra un uomo e una donna. Non cambia nemmeno la regola primaria: anonimato per i partecipanti e preclusione alla presenza di giornalisti.

### *5. Il manifesto: le macroaree*

Il manifesto, infine, costituisce il terzo elemento dell'ossatura dell'organizzazione e porta il nome che la individua: «Ristabilire l'ordine naturale. Un'agenda per l'Europa». Il manifesto riprende le aree tematiche individuate nel 2015 e le riunisce in tre macroaree: matrimonio e famiglia, diritto alla vita e uguaglianza, antidiscriminazione. Ed è in questa sede che viene indicato uno degli elementi distintivi di cui facevamo cenno in principio: quello dell'interazione tra le diverse aree tematiche e dell'impossibilità di adesione che non sia nei confronti dell'intero pacchetto di questioni.

Ad ognuna di queste aree tematiche il manifesto dedica un'attenzione specifica. Come si diceva, la premessa generale è costituita dall'abbandono di formulazioni basate su un credo religioso e il richiamo a una legge naturale che l'Uomo non può alterare. Il corollario di questa nuova impostazione è la lotta contro la cosiddetta «Rivoluzione culturale», che si è manifestata soprattutto come rivoluzione sessuale e il cui fine ultimo è stato quello di separare l'atto sessuale dal suo scopo naturale, quello procreativo. Si ribadisce poi l'altro principio già richiamato, che è quello dell'interconnessione, arrivando ad affermare che accettare la contraccezione significa accettare l'omosessualità e che accettare la procreazione assistita significa accettare l'aborto.

Riguardo a matrimonio e famiglia, la priorità è individuata nella defini-

zione esclusiva di famiglia come coppia di uomo e donna e relativa prole e il cui fine principale è quello procreativo: questa è l'unica opzione moralmente accettabile. Si afferma poi che non esistono norme che impongano agli Stati di consentire il divorzio, che viene indicato come una violazione del diritto al matrimonio. Si trasforma quella che è di fatto una richiesta di proibizione in una affermazione di presunti diritti, nel solco di quanto deciso in merito all'adozione di un linguaggio più efficace. Si passa poi ad attaccare i Principi di Yogyakarta, additandoli come dichiarazioni pretenziose volte ad ottenere privilegi per le persone omosessuali e si raccomanda agli aderenti l'uso sistematico della parola «sodomia» per definire queste situazioni. E la sodomia altro non sarebbe che una negazione della dignità umana lesiva della salute: questo conduce a sostenere la necessità di reintrodurre leggi che reprimano l'omosessualità. Allo stesso modo la contraccezione sarebbe lesiva della dignità dell'atto sessuale e condurrebbe alle relazioni extrconiugali le quali a loro volta sfocerebbero in gravidanze indesiderate e nell'aborto. L'accettazione della contraccezione conduce all'accettazione delle relazioni omosessuali, lesbiche e pedofile. Gli unici casi in cui la contraccezione sarebbe ammissibile riguardano le zone di guerra (per il rischio di stupri) e la prostituzione, che di per sé costituisce già una violazione della dignità dell'atto sessuale per cui l'uso di contraccettivi non incide su una situazione di per sé inaccettabile. Lo Stato di conseguenza avrebbe il compito di proibire l'uso di contraccettivi.

Il secondo filone è quello relativo al «diritto alla vita», intesa come esperienza che inizia col concepimento (e questo non per convinzione religiosa ma per verità scientifica). Una possibile eccezione al diritto è rappresentata dalla pena di morte ma non dall'aborto poiché quest'ultimo distrugge la vita di un essere innocente in contrasto con la legge naturale della moralità. Questo principio ha valenza generale anche in caso di stupro, malformazione del feto e rischio per la salute della madre perché l'introduzione di qualunque eccezione aprirebbe la strada all'abuso. Gli Stati dovrebbero costituzionalmente sancire l'obbligo di proteggere la vita dei nascituri fortificandolo con sanzioni penali per tutti i soggetti coinvolti nella pratica dell'aborto. Il divieto di aborto implica una posizione altrettanto categorica relativamente al divieto di maternità surrogata, procreazione medicalmente assistita, ricerca sulle staminali, eutanasia, trapianto di organi e diagnostica prenatale. A tutte queste pratiche dovrebbero essere negati finanziamenti perché agli estensori del manifesto appare assurdo che si utilizzino fondi sanitari per pratiche che non vanno mai nella direzione dell'interesse del bambino.

La terza e ultima macroarea è costituita dalla legislazione antidiscriminatoria e sull'uguaglianza, che di fatto si trasforma in una dittatura della maggioranza che contrasta con i principi democratici. Il settore privato dovrebbe essere esentato dalla sua applicazione, pena la costruzione di un sistema orwelliano. Viene qui introdotta l'affermazione sopra accennata secondo la quale attraverso la proibizione di discriminazione in base all'orientamento sessuale e all'identità di genere si esclude la possibilità di formulare un giudizio morale su un fenomeno che invece è nella sua essenza un problema morale, riducendo drasticamente la libertà di opinione di chi è moralmente contrario alla sodomia.

*Tabella 1 - Obiettivi da realizzare di Agenda Europa*

	<i>Leggi da abrogare</i>	<i>Leggi da adottare</i>	<i>Altre azioni</i>
Matrimonio e famiglia	1. Abrogare leggi su matrimonio e unioni civili omosessuali 2. Abrogare leggi che permettono il divorzio 3. Abrogare leggi che consentono l'adozione da parte di persone omosessuali	4. Leggi contro sodomia 5. Leggi che rendano più difficile il divorzio 6. Favorire il matrimonio (tasse e leggi) 7. Leggi per proibire la «propaganda omosessuale» 8. Legalizzazione studio privato a casa	9. Cancellazione finanziamenti a favore comunità Lgbt e aborto nei programmi di pubblica assistenza 10. Rivedere programmi di educazione sessuale 11. Sostenere risoluzioni contro maternità surrogata in ambito europeo (Gpa) 12. Enfatizzare aspetti di «scelta» della sodomia
Vita, contraccezione, aborto, procreazione assistita, cellule staminali, eutanasia	13. Vietare vendita contraccettivi farmaceutici 14. Vietare contratti che includano forniture per aborto, contraccettivi e sterilizzazione 15. Vietare diagnosi prenatali 16. Vietare fecondazione in vitro (Pma)	17. Obiezione di coscienza per medici e farmacisti (diritto a rifiutare la cura) 18. Divieto di aborto negli ordinamenti nazionali e internazionali 19. Convenzione internazionale per inibire l'uso delle staminali 20. Convenzione internazionale per proibire l'eutanasia	21. Promuovere diritti genitoriali e congedi come contrasto all'aborto 22. Introdurre consulenze pro-vita e anti-aborto finanziate dai governi
Uguaglianza e contrasto alla discriminazione	23. Abolizione leggi sull'uguaglianza nell'Unione europea (artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali) 24. Abolizione leggi nazionali sull'uguaglianza 25. Contrasto all'applicazione della 5ª direttiva sull'uguaglianza di trattamento	26. Creare consorzi di aziende, società e proprietari immobiliari 27. Propagandare incertezza giuridica e difficoltà amministrative che derivano dalle leggi contro la discriminazione	28. Evidenziare il costo delle leggi antidiscriminatorie per l'economia nazionale 29. Attaccare le azioni intente dai sostenitori delle leggi antidiscriminatorie (es. Ilga)

## 6. Il manifesto: le strategie

Poste queste questioni il manifesto passa ad esaminare le strategie da mettere in campo, partendo da un presupposto: la «Rivoluzione culturale» e gli avanzamenti dei diritti sessuali e riproduttivi non hanno incontrato alcuna resistenza che non fosse, nella migliore delle ipotesi, una mera difesa dello status quo. Questa situazione avrebbe consentito ai «rivoluzionari» di chiedere qualunque cosa nella certezza di ottenerne almeno la metà. Quel che serve è dunque un atteggiamento più offensivo senza paura di apparire irrealisti ed estremisti.

Come premesso, la prima urgenza è quella di mutuare le armi sperimentate con successo dagli avversari rivolgendole contro di loro, a partire dalla cancellazione del loro status di vittime: bisogna dunque negare l'esistenza dell'omofobia, cosa che Agenda Europa ha effettivamente fatto attaccando la relazione del Fra (Agenzia europea sui diritti fondamentali) del 2014 sull'omofobia in Europa accusando peraltro l'Agenzia di avere in questo modo sperperato danaro pubblico. A questo fa seguito il cambio di prospettiva con la rivendicazione dello status di vittime per i cristiani oggetto di «cristianofobia» da parte dei rivoluzionari intolleranti. Questo ha portato alla fondazione dell'osservatorio sull'intolleranza e la discriminazione contro i cristiani in Europa (Oidac) da parte di Gudrun Kugler, una delle esponenti più attive del gruppo. Nella definizione di discriminazione viene fatta rientrare qualunque ipotesi, dalla violenza fisica e verbale all'abolizione dei privilegi della Chiesa fino alla formulazione di opinioni anticlericali. Ma l'accento viene posto da subito sulle limitazioni all'obiezione di coscienza, sui discorsi d'odio il cui contrasto costituirebbe una limitazione del diritto di opinione e sulla legislazione sull'uguaglianza. Femministe, laici radicali e gruppi omosessuali sono individuati quali fomentatori della cristianofobia e il progresso stesso dei diritti sessuali e riproduttivi costituisce una forma di discriminazione delle persone religiose.

Il passaggio al linguaggio dei diritti costituisce il secondo step. Una strategia questa adottata anche dalla Santa Sede all'Onu dove si è sperimentato il parziale abbandono delle argomentazioni strettamente religiose a favore di impostazioni più laiche e perciò più accettate dalle Nazioni Unite. Analogamente il gruppo che stiamo esaminando ha iniziato a declinare le proprie posizioni in termini di diritti e non più di divieti: diritto dei padri di impedire l'aborto, dei genitori ad essere unici titolari dell'educazione dei propri figli, dei bambini ad avere un'informazione corretta sulla sodomia; e poi la libertà di scelta intesa come obiezione

di coscienza sui temi dei diritti sessuali e riproduttivi e quindi come facoltà di non erogare i trattamenti in ambito di aborto e contraccezione. In definitiva si è deciso di adottare lo stesso linguaggio degli avversari adattandolo alle proprie concezioni: questo risponde a una volontà di contaminazione del vocabolario e all'adozione di standard accettati più facilmente nel dibattito scientifico, in una sorta di «cosa significa per loro e cosa deve invece significare per noi».

Accusare gli avversari di violenza che sarebbe intrinseca al loro programma è l'ulteriore passaggio, laddove gli avversari sono persone gay e lesbiche, femministe, atei, abortisti contro i quali si raccomanda l'uso di quelle che si sostiene sarebbero le loro stesse tecniche, un misto appunto di violenza, prevaricazione e fuga dalla razionalità. Si raccomanda invece cautela con le istituzioni internazionali controllate dagli avversari, in primis la Corte europea dei diritti umani e l'Agenzia per i diritti fondamentali (Echr e Fra), cautela che si sostanzia nel portare avanti solo temi dove ci sia una ragionevole possibilità di prevalere. Altra raccomandazione è quella di contrastare le decisioni contrarie alla legge naturale attraverso la messa in discussione della loro legittimità, trasparenza, apertura. Per le istituzioni invece palesemente schierate con l'avversario e quindi non «contaminabili» non vi sarebbe altra via che la loro cancellazione.

Ancora, a proposito di strategia si teorizza la creazione di una rete sovranazionale modellata su quella degli avversari e con relazioni solide con Ong e politici. Questo innanzitutto al fine di accreditarsi internazionalmente come interlocutori credibili e di penetrare nelle istituzioni sia sovranazionali che nazionali. Già nel summit del 2014 una apposita sessione venne dedicata a questo aspetto: portare le persone giuste nei posti giusti, partendo dalla mappatura delle posizioni chiave che si sarebbero rese vacanti in istituzioni come il Fra, il Consiglio d'Europa, l'Ocse o il Consiglio dell'Onu per i diritti umani. Questo rappresenta un vantaggio anche per far crescere i potenziali finanziamenti, col doppio risultato di sottrarli agli avversari e aumentarli per sé. Un primo passo in questa direzione sarebbe la creazione di una federazione europea di organizzazioni pro vita sul modello dell'iniziativa dei cittadini europei (Eci).

### *7. I protagonisti. Organizzatori, membri, ideologi, esecutori e finanziatori*

Un aspetto di fondamentale importanza è quello relativo all'identificazione dei soggetti che si muovono in questa galassia nei diversi ruoli di organizzatori, membri, ideologi, esecutori e finanziatori.

### 7.1 *Gli organizzatori*

Riguardo agli organizzatori le diverse provenienze sono tutte riconducibili alle confessioni cristiane: cattolica, ma anche protestante e ortodossa. I legami con la gerarchia vaticana sono evidenti essendo quest'ultima la principale avversaria dei progressi in materia di diritti sessuali e riproduttivi. Ad ambienti vaticani sono direttamente collegati gli organizzatori del primo meeting, Gudrun Kugler e Terrence McKeegan. Stesso discorso vale per altri due leader, Gregor Puppink e Luca Volontè. Questo collegamento è evidente anche dal punto di vista del supporto logistico fornito per i summit da parte delle istituzioni cattoliche. La posizione della Santa sede sulla partecipazione dei cattolici alla vita politica ha originato delle linee guida che costituiscono in qualche modo il canovaccio e il collegamento per i politici che fanno riferimento ai movimenti anti-diritti sessuali e riproduttivi (d'ora in avanti Srr). Questo collegamento ha prodotto una forza attrattiva di Agenda Europa verso politici polacchi (Szymanski e Stekovski), irlandesi (Mullen), italiani (Volontè) e croati (Markic). A livello parlamentare europeo vale tenere a mente i nomi di Moynan, van Doesburg, Cornides e Figel: tutti politici riconducibili a schieramenti politici di centro-destra (Epp, Ecr, Ecpm) da un lato e alla rete anti-Srr dall'altro e che operano nell'ambito dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, del Parlamento della Commissione europea e di singoli partiti.

### 7.2 *Gli ideologi*

Un ruolo di preminenza è occupato dagli ideologi del gruppo: sono coloro che si occupano dell'elaborazione delle strategie operando a livello sovranazionale, strategie che poi dovranno essere trasferite dagli esecutori nei diversi parlamenti nazionali. Le cinque linee strategiche sono quelle a cui già abbiamo fatto riferimento: eutanasia, libertà religiosa, matrimonio e famiglia, antidiscriminazione e maternità surrogata. A queste se ne aggiungono delle altre oggetto di specifica elaborazione: Kugler, ad esempio, si è occupata di sviluppare la linea di pensiero relativa alla discriminazione anti-cristiana, Gabriele Kuby è colui che ha lanciato l'offensiva contro la cosiddetta ideologia gender, Puppink ha seguito il dossier su aborto e maternità surrogata, van Doesburg si è occupato della costruzione della rete, Hildingsson ha seguito la vicenda dell'obiezione di coscienza in Svezia, Volontè ha fornito competenze sulla libertà religiosa e Arsuga sulla raccolta fondi. Un aiuto importante è giunto anche da ambienti statunitensi che hanno un'esperienza di più lunga data sulle strategie anti-Srr.

### 7.3 Gli esecutori

Dicevamo degli esecutori, coloro che hanno il compito di trasferire in sede nazionale e nei rispettivi parlamenti le strategie elaborate dagli ideologi: vi troviamo rappresentati esponenti delle battaglie contro la libertà di scelta e contro la comunità gay, lesbica e trans. Esponenti che insieme ad altri hanno dato vita alle marce anti-matrimonio egualitario in Francia nel 2013 e ai referendum sul matrimonio in Croazia e Romania. Oppure organizzazioni come «Ordo iuris» e «Hazte oir». Questo ha portato all'elaborazione di strategie nazionali surreali e pittoresche come la campagna portata avanti dai francesi di Les survivants secondo cui ogni persona all'interno della società francese condivide il trauma collettivo di essere stato una potenziale vittima di una delle cinque gravidanze che si concludono con un aborto. L'incrocio tra il livello sovranazionale degli ideologi e quello nazionale degli esecutori, così come quello degli esecutori tra loro, è costante.

### 7.4. I finanziatori

Per interpretare i fenomeni bisogna seguire i soldi, sosteneva Giovanni Falcone nell'ambito della lotta alla mafia. È una regola che vale anche in questo ambito. La questione finanziaria si è posta già nel primo summit del 2013, quando – pur non avendo dettagli sui finanziatori – era facile leggere alcune partecipazioni come volte al solo fine di reperire fondi: Vicente Segu, capo dell'organizzazione messicana anti-Srr «Incluyendo Mexico», è strettamente legato al miliardario Patrick Slim Domit, gli arciduchi d'Asburgo e Lorena hanno sempre finanziato iniziative anti-Srr, e Oliver Hilton è legato a Michael Hintze, finanziatore di gruppi che negano il cambiamento climatico. Una costante che comparirà nei successivi summit, questa della presenza di detentori di ingenti patrimoni: Alexey Komov, responsabile per i progetti della Fondazione di Carità di San Basilio e rappresentante della Chiesa ortodossa russa, legato a doppio filo con l'oligarca di estrema destra Konstantin Malofeev; o Luca Volontè, ancora lui, fondatore di Novae Terrae e accusato di corruzione nel 2017 proprio per la poca trasparenza delle fonti di approvvigionamento della fondazione riconducibili al governo dell'Azerbaijan.

### 8. Azioni realizzate

La lettura della tabella degli obiettivi di lungo periodo, sopra riportata e che ha avuto ampia diffusione in Italia in occasione delle contestazioni

verso il Congresso delle famiglie di Verona nel marzo 2019, rende ancor più chiaro il quadro in ordine all'individuazione delle macroaree e delle desiderate abrogazioni o proibizioni nella sfera dei diritti individuali.

L'area di maggior intervento in questi anni è stata quella del matrimonio, nel tentativo di impedire l'estensione dell'istituto alle coppie same-sex. Il metodo usato è quello della spinta dal basso attraverso petizioni formali e referendum che obbligassero gli Stati a tener conto di quelle istanze. Così è avvenuto, con sorti alterne, in Croazia, Slovenia, Slovacchia e Romania. Solo in Croazia questi tentativi hanno raggiunto l'obiettivo di inserire in Costituzione la definizione esclusiva di matrimonio come unione tra un uomo e una donna, ma anche negli altri Stati indicati si è riusciti comunque a rallentare processi di uguaglianza già in corso.

Un altro strumento è stato quello di utilizzare l'iniziativa europea dei cittadini (Eci) per promuovere attraverso campagne la stessa idea escludente di matrimonio (campagna «mamma, papà e i bambini»). Motore dell'iniziativa ancora una volta l'italiano Volontè attraverso la Fondazione Novae Terrae. La raccolta di firme non è stata però completata entro i termini previsti. Nel frattempo altri paesi europei hanno continuato il loro progresso nell'estensione dei diritti matrimoniali.

Nel tentativo invece di limitazione al diritto all'interruzione volontaria di gravidanza, le maggiori iniziative sono da registrarsi in Spagna e Polonia per effetto dell'attività, rispettivamente, di «Hazte oír» e «Ordo iuris». In entrambi i casi, pur non conseguendo gli obiettivi desiderati, si è riusciti a introdurre modifiche limitatamente restrittive (in Spagna con l'introduzione della necessità del consenso parentale in caso di minore età) e più impattanti (in Polonia ormai l'aborto è possibile solo in caso di accertato stupro, rischio per la salute della madre e malformazione del feto, con un tentativo di impedirlo anche in quest'ultima ipotesi). Anche in quest'ambito si è utilizzata l'ECI con l'iniziativa «One of us» che aveva l'obiettivo di bloccare i finanziamenti europei che prevedessero l'utilizzo di embrioni, inclusa la ricerca sulle cellule staminali e la tutela della salute materna nei paesi in via di sviluppo. Nonostante il successivo rigetto da parte della Commissione europea, è rilevante, e dunque preoccupante, il successo ottenuto dall'iniziativa in termini di consensi. Nell'ambito di questa azione son state contestate iniziative sulla pianificazione familiare di Ippfen e sono state diffuse notizie fasulle sull'utilizzo illegale di tessuti fetali e sulla vendita di organi. Sempre all'interno di quest'area ci si è concentrati sull'obiezione di coscienza come diritto dei cristiani di derogare alla legislazione per motivi religiosi.



I casi più eclatanti son stati sollevati in Svezia e Norvegia in riferimento a un'ostetrica che non era stata assunta in quanto antiabortista e di un medico che si era rifiutato di prescrivere contraccettivi: in entrambi i casi la motivazione invocata era quella della propria fede religiosa. Si sono indicati i singoli episodi come paradigmatici, usandoli come grimaldello per contestare il presunto impianto discriminatorio di legislazioni che non garantiscono l'obiezione di coscienza.

Il perno centrale dei ragionamenti è sempre costituito da una definizione ampia di discriminazione e di intolleranza religiosa che consenta di limitare i Srr ottenendo per i cristiani il diritto di derogare alla legislazione di uguaglianza. Volontè prima e Ghiletti dopo la mancata rielezione del primo si sono mossi presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa per ottenere risultati in questo senso presentando tre diverse iniziative che facevano espresso riferimento alla possibilità per i cristiani di derogare alla legislazione su uguaglianza e diritto dei giovani all'educazione sessuale. Le iniziative sono state depotenziate grazie ad emendamenti sostanziali introdotti da parlamentari progressisti. Ha invece riscosso maggior successo il tentativo di collocare le persone giuste al posto giusto: è stato infatti creato il nuovo ruolo europeo di «rappresentante permanente per la libertà di religione e di credo» assegnata a Jan Figel, un membro della rete di Agenda Europa. Un ruolo che gli consente di operare nella direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo che verifica i finanziamenti per sanità, Srr, pianificazione familiare e mortalità materna nei paesi in via di sviluppo.

Ugualmente passi avanti sono loro riusciti riguardo all'acquisizione di credibilità e partecipazione alle discussioni accademiche: numerosi articoli contro la libera scelta sono apparsi in riviste universitarie e membri di Agenda Europa sono penetrati nella Fra mentre Hazte oir e Ordo iuris son stati riconosciuti dall'Ecosoc. Oltre al caso già citato di Figel, Puppink è entrato a far parte del gruppo di esperti per la «libertà di religione e credo» dell'Ocse. One of us, dopo la conclusione della procedura Eci della quale si è detto, è diventato il principale strumento contro l'aborto di Agenda Europa. Uffici Internazionali sono stati aperti a Bruxelles, Ginevra e Strasburgo da Adf per poter meglio interagire con le istituzioni europee e internazionali e per poter mettere in atto una politica fatta di fango e delegittimazione degli avversari, Ippf e Ilga Europe in primis.

Una più chiara schematizzazione degli obiettivi fin qui perseguiti e conseguiti da questa internazionale della reazione è contenuta nella tabella qui di seguito.

*Tabella 2 - Attività di Agenda Europa per promuovere il manifesto «Restaurare l'ordine naturale»*

<i>Data</i>	<i>Paese</i>	<i>Tema</i>	<i>Rappresentante di Agenda Europa</i>	<i>Risultato</i>
FAMIGLIA E MATRIMONIO				
2013	Croazia	Petizione e referendum sul matrimonio tradizionale	U ime obitelji	700.000 firme: 66% favorevoli
2015	Slovenia	Petizione e referendum contro il matrimonio omosessuale	Children at stake	Successo petizione: 64% favorevoli
2015	Slovacchia	Referendum sul matrimonio tradizionale	Conferenza dei vescovi	Fallito: non raggiunto il quorum
2016-2017	Unione europea	Iniziativa dei cittadini europei (Eci) «Mamma, papà e i bambini» sulla definizione di matrimonio	Volontè e altri	Fallito: raccolta firme insufficienti
2016-2017	Romania	Petizione e referendum sul matrimonio tradizionale	Coalizione per la famiglia	Tre milioni di firme raccolte: mancato quorum
RISPETTO DELLA VITA				
2013-2014	Unione europea	Iniziativa europea dei cittadini (Eci) contro i finanziamenti europei a progetti che prevedano distruzione di embrioni	Eclj e altri	Respinta dalla Commissione
2013/2014	Spagna	Progetto di restrizioni all'aborto	Hazte oír	Ritirato nel 2014. Introdotto il consenso genitoriale per le minori
2015	Svezia	Reclamo collettivo contro la Svezia per il mancato rispetto dell'obiezione di coscienza in materia di salute riproduttiva	Fafce	Fallito: respinte le richieste
2016	Polonia	Progetto per il divieto d'aborto con pena carceraria per le donne	Ordo iuris	Respinto dal Parlamento nel 2016. Ipotesi per limitarlo ai casi di malformazione fetale
2016	Consiglio d'Europa	Aborto tardivo e infanticidio neonatale	Eclj	Fallito
DISCRIMINAZIONE ED UGUAGLIANZA				
2012	Consiglio d'Europa	Violenza contro i cristiani	Volontè, Eclj	Fallito
2015	Unione europea	Creazione di un inviato speciale per discriminazioni religiose e intolleranza	Adf	Successo: ruolo affidato a un membro di Agenda Europa
2015	Consiglio d'Europa	Lotta contro l'intolleranza e la discriminazione contro i cristiani in Europa	Ghiletschi, Eclj	Fallito: mozione neutralizzata da emendamenti dei progressisti
2017	Svezia/Corte europea dei diritti umani Norvegia	Discriminazione anticristiana in relazione a obiezione di coscienza sulla salute riproduttiva	Shrl, Adf Adf	Fallito
2016-2018	Bulgaria, Croazia, Polonia	Campagna contro la ratifica della Convenzione di Istanbul	Adf e partner nazionali	Successo in Bulgaria

## 9. Conclusioni

In conclusione l'elaborazione di ambienti vaticani che ha dato luogo alla teorizzazione di una cosiddetta «ideologia di genere» (definizione di

nuovo conio che include tutte le innovazioni sociali che vadano contro gli insegnamenti della Chiesa) è stato l'humus comune e il collante di gruppi ultraconservatori e di cristiani tradizionalisti presenti in tutta Europa ancorché con diverse denominazioni. Il Congresso mondiale delle famiglie e la Rete politica dei valori sono le due entità internazionali dove queste impostazioni e questi gruppi trovano sintesi. Il tentativo nemmeno mascherato è quello di far arretrare progressi anche consolidati da diversi decenni e questo costituisce una novità assoluta perlomeno dal punto di vista della struttura così puntuale e capillare. C'è purtroppo da temere una sempre maggiore capacità di incisività e di acquisto di credibilità dati dall'esperienza e sarà necessario tenerne conto al fine di un contrasto efficace. La laicizzazione del discorso, imposta dalla poca attrattività delle argomentazioni religiose, rende la società ancor più permeabile a queste sollecitazioni e ha creato inconfessabili alleanze col mondo estremista di destra nel nostro Continente, cosa che ha reso ancor più necessaria la massima segretezza sulla struttura e sugli incontri di queste organizzazioni. Ogniqualevolta, infatti, le informazioni emergono, come nei casi di corruzione o di finanziamento a iniziative omofobiche che hanno coinvolto Volontè o in quello dell'iniziativa contro le persone transessuali di Hazte oir, la natura estremista e reazionaria di questo gruppo appare in tutta la sua evidenza e crea una perdita di consensi.

Preoccupa il fatto che ormai in molti paesi europei come la Polonia, l'Ungheria, la Romania, le Repubbliche Ceca e Slovacca, la Slovenia e non ultima l'Italia i movimenti sovranisti e i gruppi estremisti religiosi si siano dati reciprocamente manforte creando una sorta di circolo vizioso che ha accresciuto il loro potere e ha dato luogo a rallentamenti nel progresso dei diritti delle persone e – a volte – a dei palesi arretramenti: il Congresso delle famiglie di Verona, nel marzo di quest'anno, e la scioccante campagna polacca che ha lanciato le «Lgbt free zone» con chiari intenti discriminatori e persecutori ne sono gli esempi più efficaci e più recenti.

C'è da aspettarsi che nuove iniziative anche di tipo giuridico possano essere messe in atto presso la Corte europea dei diritti umani e la conoscenza e l'analisi delle dinamiche utilizzate diventa sempre più fondamentale nel contrasto a questi fenomeni.

RPS

Sandro Gallitru



## English Abstracts

### Socioeconomic differences in health and equity of the Italian pension system

**Chiara Ardito, Giuseppe Costa and Roberto Leombruni**

The article examines the adequacy of the Italian pension system with reference to socio-economic inequalities in health, in particular focusing on life expectancy, an overarching indicator able to synthesize inequalities that individuals experience and accumulate throughout their life. We present and discuss the most recent evidence on the life-expectancy differentials across socio-economic groups in Italy and their implications in terms of the equity and fairness of the pension system, setting the discussion in the more general framework of the social determinants of health inequalities and how these are addressed in the public debate.

### Working histories and expected pensions in the Italian NDC scheme: the need for a «guaranteed pension»

**Michele Raitano**

In this article we first assess the legitimacy of the usual statement that in the Italian NDC pension scheme all future pensioners will receive very low benefits and, then, we show empirical evidence for the actual contribution accrual by the cohorts of younger workers in the initial phase of their career. Finally, possible policies aimed at improving future pensions are discussed, highlighting the advantages of introducing in the NDC scheme a guaranteed pension, linked to the individual's working history, rather than a mere social assistance benefit.

### Supplementary pensions: limits and challenges in a systemic comparative perspective

**Matteo Jessoula**

The article focuses on the «state of the art» of the Italian multi-pillar

pension structure, launched more than a quarter of a century ago with the Amato (1992-3) and Dini (1995) reforms, and then subsequently pursued by governments of different colours through a number of incremental measures. By both updating the statistical information on supplementary pensions in Italy and comparing the Italian multi-pillar pension systems with different multi-pillar structures in other countries, the article points out the risks for benefit adequacy as well as equity which stem from the poor dovetailing between the first and the supplementary pillars in Italy.

## Citizenship Pension: A Wasted Opportunity?

**Massimo Baldini, Carlo Mazzaferro and Stefano Toso**

When it is paid to households composed only of people aged 67 and over, the Citizenship Income is called a Citizenship Pension. The new measure aimed at the elderly differs from the Citizenship Income not only in name but also in a different structure of monetary transfer. The coming into force of this subsidy provides an opportunity to take stock of the complex set of interventions in the Italian welfare system that tackle the risk of poverty among the elderly. The first part of the work provides a critical overview of these schemes, while the second part describes and discusses the Citizenship Pension. We ask ourselves in particular what the role of this new transfer can be in the more general context of combating poverty among the elderly. We consider in particular two aspects: the territorial diffusion so far observed of the Citizenship Pension and the effects of its rules for selecting its beneficiaries.

## Revaluation of pensions and the condition of old people

**Raffaele Atti**

The question of defending the value of pensions raises strong passions because old people feel anxiety in a period of uncertainty due to demographic dynamics and changes in the social structure in a context when the health service is being weakened and there is no policy for those with long-term care needs. The question of defending the value of pensions over time is one that concerns not only low pensions – a problem that has been partially met with fourteen monthly payments – but also those reach a high replacement rate thanks to the raising of the retire-

ment age, as they are then subject to rapid devaluation. Taxation that is comparatively higher than for other incomes worsens the situation. The trade unions are seeking to construct long-lasting responses.

## Pensions, the necessary reform

**Roberto Ghiselli**

Italian pension regulations need to be rethought if we are to achieve a genuine structural reform of the system that reaffirms and consolidates the role of state pensions and their universal nature. The pension system should be built around flexible retirement ages, to encourage people to be free to decide for themselves when planning their lives, but it also needs to be fair and just – able to recognize the different conditions that are present in the world of work, helping situations of fragility and disparity by, for example, recognizing strenuousness as a factor, care work and women's work, and poorly paid, discontinuous work. It should be a reform that reunifies people, genders and generations, that looks also at what the country will become and that is able to offer all, starting from the youngest, a prospect in which everyone can recognize themselves.

## The European Semester and pensions

**Mattia Guidi and Igor Guardiancich**

The scrutiny of social security policies has occupied an important place in the European Semester cycle since its inception at the height of the sovereign debt crisis. As pensions often represent the main expenditure item in state budgets, they substantially affect budget deficits and, hence, the future sustainability of public debt. This paper aims to elucidate the role of pensions in the European Semester. In particular, it aims to determine what impact the pension-related country-specific recommendations to member states have on their individual reform effort. Employing an original data set that covers all country-specific recommendations for pensions between 2011 and 2018, and a Dg Ecfm data set containing the main pension reforms in the member states, the paper shows that recommendations, which are predominantly based on objective indicators, have a greater effect on the intensity of reforms in those member states where pension expenditure is higher.

RPS

English Abstracts

## The Citizenship Income: The evidence so far

**Massimo Baldini and Giovanni Gallo**

This paper is devoted to the first quantitative evidence on the diffusion of the Citizenship Income. The extensive technical and political discussion that preceded its introduction was an important opportunity to produce estimates of its possible effects. In the first part of the paper we compare these simulations, highlighting similarities and differences. The second part studies the quantitative information that the Inps Observatory has recently published six months after the measure first came into effect. The integration with data on the number of households and employment rates by age group, at the provincial level, enables us to draw some conclusions, in part certainly preliminary, on the distribution of this scheme.

## In search of fair income support. Two structural limitations in the citizenship income, in spite of one great virtue

**Elena Granaglia**

The citizenship income that has just launched in Italy has the great virtue of asserting the right to an income. Nevertheless, this measure has two significant structural limitations. One concerns the space that the citizenship income has come to occupy within redistributive income support policies, where it has become the key measure, in the underestimation of some ethical limitations intrinsic to means testing. The other concerns the scheme adopted of work-related conditionality, whose severity adds further inequities. The way forward should be, on the one hand, mitigating the centrality acquired by the citizenship income, through the realization of a differentiated set of redistributive cash transfers, and, on the other, mitigating work-related conditionality.

## Territorial disparities in the Italian Health Care System

**Nicola Giannelli**

Since 2001 Government and regions have agreed many evaluation policies in order to reduce the performance gap and to assure a minimum standard level for all citizens. Those who live in the South have less disposable income for out of pocket medical spending. We argue that the three main sources of territorial disparities are: regional policies,



economies of scale and the path dependency of each provider. The Regions are in charge of health care management. The reputation of a health care provider is very relevant for choice, so the flow of patients from southern to northern hospitals is primarily due to a lack of trust. As clinical outcome indicators of southern hospitals are not strongly worse than those in the North, the lack of confidence probably concerns the consistency of performance and the condition of hospitality. Within the different regions, the health care offer is better organized where the density of population is high, while low-density areas lack services. Path dependence is very important too, and when an institution has a history of bad organization, incentives and external pressure designed for better providers can even change the allocation of resources for the worse.

## Restoring the natural order: the movement for an international of obscurantism and reaction

**Sandro Gallitu**

The article makes use of a contribution made available by the Forum of the European Parliament and its translation by the Turin group of «If Not Now, When?» to reconstruct the rise at European level of a group which has been working behind the scenes of the national and transnational institutions since 2013 to set back sexual and reproductive rights of persons or, at least, to slow down the advance of these rights in our continent. Through a manifesto, a blog and annual summits, the most sinister, sexist and homophobic conservatism has been seeking to make new proselytes and to be accepted in the European debate. The meeting in Verona in March 2019 was a plastic representation of it, but the traces of their work can be found in this period in Poland, Romania, Croatia and also in Italy, where these groups have found important points of contact with right-wing governments.



## Le autrici e gli autori

*Chiara Ardito* è ricercatrice presso il Dipartimento di Economia e Statistica «Cognetti de Martiis», Università di Torino. Nelle sue ricerche si occupa di economia del lavoro, valutazione delle politiche pubbliche, invecchiamento e relazione fra condizioni socio-economiche e salute.

*Raffaele Atti* è segretario nazionale dello Spi Cgil e responsabile per le politiche previdenziali. Collabora con la Cgil dal 1975 e dal 1980 è funzionario sindacale, con diversi incarichi nella Cgil a Ferrara e in Emilia-Romagna e con una parentesi da assessore nel comune di Ferrara. Dal 2016 è nella Segreteria nazionale dello Spi Cgil.

*Massimo Baldini* è professore associato di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'analisi economica del welfare state, la disuguaglianza e le politiche redistributive. Fa parte della redazione del sito «[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)» e del Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

*Giuseppe Costa* è professore ordinario di Igiene presso l'Università di Torino e direttore della S.C.a.D.U. Epidemiologia dell'asl TO3, centro di riferimento per i Determinanti sociali di salute in tutte le politiche. I principali campi di ricerca scientifica di suo interesse sono: l'epidemiologia delle disuguaglianze nella salute e nell'assistenza sanitaria, le politiche di contrasto alle disuguaglianze, l'epidemiologia occupazionale e ambientale.

*Sandro Gallittu*, dopo la laurea in Giurisprudenza, diventa lavoratore bancario e inizia l'attività sindacale nel settore del credito della Cgil, fino all'assunzione dell'incarico di segretario generale per il territorio di Cagliari. Dal congresso del 2019 è il responsabile dell'Ufficio nuovi diritti della Confederazione.

*Giovanni Gallo* è assegnista di ricerca presso l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (Inapp). Ha ottenuto il titolo di PhD presso l'Università di Modena e Reggio Emilia ed è stato *visiting scholar* alla Tilburg University e al Liser. È membro del Centro analisi politiche pubbliche (Capp) e collabora con la Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali di Modena. Si occupa in particolare di valutazione delle politiche pubbliche, povertà e disuguaglianza.

*Roberto Ghiselli* è segretario confederale della Cgil. Nell'organizzazione ha ricoperto vari ruoli: segretario della Fiom di Pesaro dal 1984 al 1989 e della Filcams regionale dall'anno successivo al 1996, quando entra a far parte della segreteria regionale della Cgil. Nel 2003 diventa segretario generale di Pesaro e Urbino, incarico ricoperto fino al 2011, quando viene eletto nella segreteria regionale. Nel 2012 assume la guida della Cgil Marche e quattro anni più tardi viene chiamato a far parte della segreteria nazionale della Cgil.

*Nicola Giannelli*, ricercatore di Scienza politica e docente di Scienza dell'amministrazione e di Politiche di welfare in Italia e in Europa. I suoi campi di ricerca sono i servizi pubblici, le politiche europee, le politiche sanitarie e le politiche del lavoro.

*Elena Granaglia* è professoressa ordinaria di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università «Roma Tre». I suoi interessi di ricerca vertono sul rapporto fra giustizia distributiva ed efficienza nel disegno delle politiche sociali.

*Igor Guardiancich* è *post-doctoral fellow* presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa. Si occupa prevalentemente di politiche sociali comparate a livello nazionale ed europeo, di dialogo sociale e relazioni industriali, e di politica economica della transizione. Collabora come consulente esterno con l'Organizzazione internazionale del lavoro.

*Mattia Guidi* è ricercatore senior in Scienza politica presso il Dipartimento di Scienze sociali, politiche e cognitive dell'Università di Siena. I suoi interessi di ricerca riguardano lo studio di processi di delega e la creazione di istituzioni, le autorità indipendenti di regolazione, la governance macroeconomica dell'Unione europea, la politica della concorrenza dell'Unione europea.

*Matteo Jessoula* è professore associato di Scienza politica e direttore del dottorato in Studi politici presso l'Università di Milano. È anche co-direttore dell'Osservatorio internazionale per la coesione e l'inclusione sociale di Reggio Emilia; coordinatore nazionale del team italiano nello European Social Policy Network, oltre che membro del comitato direttivo di ESPAnet e ESPAnet Italia.

*Roberto Leombruni* è professore associato in Statistica economica presso l'Università di Torino e ricercatore del Laboratorio Riccardo Revelli. Insegna Econometria e Valutazione delle politiche, mentre i suoi temi di ricerca riguardano mercato del lavoro, welfare e pensioni; le relazioni tra lavoro e salute; l'uso di *big data* di fonte amministrativa a scopi di ricerca e di supporto alle politiche.

*Carlo Mazzafferro* è professore associato di Scienza delle finanze. Si occupa di tematiche pensionistiche e distributive. Ha sviluppato, con Marcello Morciano, un modello di micro-simulazione dinamica per lo studio degli effetti di lungo termine del sistema pensionistico italiano. È membro del Capp (Centro di analisi delle politiche pubbliche).

*Michele Raitano* è professore associato di Politica economica presso il Dipartimento di Economia e diritto della Sapienza Università di Roma. In qualità di esperto indipendente, dal 2017 è membro del network Espn (European Social Policy Network), finanziato dalla Commissione europea. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la disuguaglianza economica, la mobilità sociale, il mercato del lavoro, i sistemi di welfare, temi su cui è autore di numerose pubblicazioni nazionali e internazionali.

*Stefano Toso* è professore ordinario di Scienza delle finanze all'Università di Bologna. Si occupa di tematiche distributive e di povertà. Ha pubblicato lavori scientifici e divulgativi su questi temi in Italia e all'estero.

RPS

Le autrici e gli autori





