Pensioni: trent'anni dopo*

Tiziano Treu

1. Riprendere una riflessione di sistema

La raccolta di scritti qui presentata contiene una serie di analisi fra loro organizzate intenzionalmente per avviare, o meglio riavviare, una riflessione sullo stato del sistema pensionistico italiano a trent'anni dalle riforme di Amato e del governo Dini che ebbero il merito non solo di porre freno alla spesa ma anche e soprattutto di ridisegnare l'architettura delle pensioni pubbliche e di avviare la costruzione di un secondo pilastro complementare. Si tratta di riavviare la riflessione perché i vari aspetti del nostro assetto pensionistico sono stati oggetto di analisi già all' indomani della riforma Dini per illustrarne sia la logica innovativa sia i limiti e le imperfezioni. Inoltre, una riflessione particolarmente approfondita, accompagnata da suggerimenti di riforma è stata presentata in un numero speciale di Politiche sociali nel ventennale della stessa riforma (1).

Se il filo delle analisi critiche non si è mai interrotto, è anche vero (purtroppo) che le vicende del sistema pensionistico hanno seguito logiche diverse sia da quelle della legge del 1995 sia dalle proposte avanzate da varie parti per adeguarle alle evoluzioni del contesto. Questa delle pensioni è una area socialmente sensibile che, come altre in materia sociale e del lavoro, ha risentito fortemente degli orientamenti polarizzati dei governi succedutesi nel tempo. E' così che gli interventi attuati negli anni hanno preso decisioni diverse, spesso improvvisate sotto l'incalzare degli eventi e delle pressioni preoccupate dell'Europa. Hanno alterato le regole fondamentali e la logica stessa dello schema contributivo cioè l' età pensionabile flessibile che dava libertà di entrare in quiescenza a età diverse in rispondenza a esigenze personali o a condizioni oggettive del mercato del lavoro, e l'hanno sostituita con soglie rigide, secondo scalini di dimensione variabili, talora così poco tollerabili da avere costretto a prendere provvedimenti forzati e controproducenti come quelli dei cd esodati. Riprendere il filo di un discorso organico sullo stato del sistema implica ripensare criticamente questi eventi e rifare una valutazione aggiornata dei risultati della riforma Dini, quelli acquisiti e quelli critici, al fine di trarne indicazioni credibili per il futuro della previdenza. Ma significa soprattutto misurarsi con le modifiche intervenute nel contesto che hanno alterato alcuni fondamentali su cui poggia il sistema, molti non considerati, né forse prevedibili nel 1995. In particolare, i macro-trends con cui occorre, anzi occorreva da tempo, fare i conti, sono più di uno e fra loro convergenti nel mettere in crisi gli assunti storici sui cui si basava la decisione del1995: la accresciuta variabilità del mercato del lavoro, con il diffondersi di lavori precari e di carriere intermittenti, l'allungamento delle aspettative di vita (e la loro differenziazione), il rallentamento fino alla stagnazione della crescita e della produttività. Qui intendo soffermarmi con qualche considerazione di sintesi su questi tre elementi strutturali con cui il sistema pensionistico, come il nostro intero assetto del welfare, dovrà misurarsi nei prossimi anni. Inoltre, farò qualche valutazione finale sulle questioni più urgenti, e anche con stingenti, che sono state messe nell'agenda degli incontri fra governo e parti sociali a partite dai primi mesi del 2022. .

2. Debolezze di sistema e mancate promesse del contributivo

L' analisi di sistema che accomuna i vari saggi del volume e che affronta le maggiori criticità del sistema è particolarmente significativa oggi, dopo che si sono succeduti (fino a ieri) molteplici interventi dettati dall'emergenza della crisi, e mentre il dibattito sulle pensioni sembra ancora precorso da preoccupazioni contingenti, oltre che da contrapposizioni di schieramento, e poco interessato a ricerche analitiche rigorose e a proposte riformatrici. Non a caso i nessi della situazione delle pensioni pubbliche e complementari con le dinamiche dei mercati del lavoro

*** (in Faioli Nannicini, L'uguaglianza è una cosa seria, Mulino, 2023)**

e della demografia sono poco presenti nel discorso pubblico e politico, mentre invece sono cruciali per valutare il sistema pensionistico non solo nella sua sostenibilità finanziaria perseguita con la introduzione del metodo contributivo, ma anche nella sua adeguatezza e sostenibilità sociale. La grande variabilità e frammentazione dei mercati del lavoro, combinata con il rallentamento della crescita e con la diffusione dei bassi salari, hanno messo in dubbio la promessa fatta nel 1995 che il metodo contributivo non avrebbe comportato un deterioramento delle condizioni di vita dei futuri pensionati, ma sarebbe stato in grado di garantire livelli di prestazioni simili se non eguali a quelle garantire dal sistema precedente. A seguito dei due fenomeni accennati, questa promessa non viene più mantenuta per un numero crescente, anche per più della metà di pensionati, come risulta dalle ricerche di Raitano (vedi in questo volume). Queste ricerche mostrano bene sia la crescente diffusione dei fenomeni sia le loro origini ,che sono sostanzialmente due :il mancato versamento dei contributi per lunghi periodi tale da pregiudicare il futuro montante contributivo (circa il 47% del campione ha versato contributi per meno di metà del periodo osservato di otto anni); i bassi salari dei working poors (Il 67,5% del totale ha ricevuto una retribuzione lorda inferiore al 50% della retribuzione annua mediana per metà del periodo osservato). La stessa analisi di Raitano mostra come l'impatto di queste due debolezze sul mercato del lavoro espone lavoratori precari e poveri al rischio concreto di essere poveri anche da anziani. Il contributo di Andrea Garnero nel sottolineare gli stretti nessi fra le condizioni dei singoli sul mercato del lavoro e le prestazioni pensionistiche mette in risalto altre due criticità del sistema contributivo. Anzitutto il calcolo del coefficiente di rivalutazione dei contributi in base alla dinamica del PIL, se serve a stabilizzare la spesa pensionistica, crea differenziazioni fra generazioni a seconda dell'andamento generale dell'economia, a prescindere dalle storie di lavoro e contributive di ciascuno. Un simile esito si pone evidentemente in contrasto con la asserita neutralità e correttezza attuariale del sistema contributivo. In secondo luogo, i lavoratori poveri, se non riescono a rispettare il minimo di retribuzione (annuo o mensile) fissato da INPS per l'accredito contributivo si vedono ridurre il periodo utile per il calcolo della pensione in proporzione al versato. Una simile riduzione, quando sia protratta nel tempo, può richiedere al lavoratore di prolungare la sua attività anche oltre le soglie stabilite per non perdere il diritto alla pensione. A questi aspetti critici discussi nei testi merita di aggiungerne un altro che non viene normalmente ricordato: mi riferisco al fatto che, se le debolezze menzionate del mercato del lavoro potevano in passato ritenersi proprie dei lavoratori subordinati, ora si sono rivelate sempre più diffuse anche fra molti lavoratori autonomi, come ha rivelato con particolare evidenza la crisi Covid. La precarietà delle attività di questi lavoratori ha conseguenze sui trattamenti pensionistici anche più gravi che per i lavoratori subordinati, in quanto i lavoratori autonomi non beneficiano se non marginalmente di trattamenti di disoccupazione e non ricevono coperture contributive per i periodi di inattività. A tale inedita situazione di bisogno dei lavoratori autonomi si è data risposta con la introduzione di una forma iniziale di previdenza per sostenerli in caso di grave perdita di reddito dovuta alla crisi covid (il cd. ISCRO). Si tratta di una soluzione innovativa ma che va integrata nei contenuti e che deve trovare riscontro per dare copertura a questi lavoratori in caso di inattività anche sul piano pensionistico (2).

3. Dalla sostenibilità finanziaria alla adeguatezza sociale

La necessità di intervenire sui punti critici qui ricordati e meglio analizzati nei contributi, è resa evidente dal fatto che le origini della frammentazione dei lavori e della povertà lavorativa, non sono episodiche né transitorie, come si poteva (o si era voluto) credere per un certo periodo, ma sono legate a caratteri profondi del nostro sistema, così da aver assunto con tutta evidenza elementi di strutturalità. Per tale ragione la risposta a queste criticità non può esser affidata al sistema pensionistico ma deve trovarsi anzitutto sul piano delle politiche economiche generali, cioè nella capacità di innovare e riattivare i processi di sviluppo, nelle direzioni ora indicate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare promuovendo attività in grado di contribuire a una crescita quantitativa e qualitativa della occupazione. Il ruolo spettante alle politiche economiche nelle direzioni indicate, non esclude che il sistema pensionistico debba contribuire a contrastare gli effetti delle criticità esistenti, adeguando le proprie regole al mutato contesto dell'economia e del mercato del lavoro. Lo può fare non limitandosi a garantire la sostenibilità finanziaria del sistema, che è stata finora la preoccupazione prevalente non solo nel nostro paese, ma anche preoccupandosi della sua

capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze delle persone non più attive, cioè di realizzare obiettivi di protezione e di giustizia sociale per i pensionati. L'assunzione di tale obiettivo, comune ormai a molti paesi europei e alle sollecitazioni delle organizzazioni internazionali, dall' ILO all'OCSE, implica andare oltre la neutralità attuariale quale garantita dal metodo contributivo, e intervenire per correggere ,almeno in parte ,squilibri e diseguaglianze del mercato del lavoro come quelli sopra indicati che si ripercuotono negativamente sulla adeguatezza della prestazione pensionistica Indicazioni in questo senso sono presenti nelle analisi comparate dei vari sistemi pensionistici (3) e corrispondono in particolare a richiami specifici degli organismi europei (4) secondo cui la necessità di limitare la spesa pensionistica come quota del Pil non può esimerci dal dedicare una attenzione particolare alla adeguatezza delle prestazioni erogate e quindi al tenore di vita da garantire ai futuri pensionanti anche correggendo le eventuali debolezze delle loro carriere lavorative.

Un intervento di policy rivolto a correggere tali debolezze si fonda sulla considerazione, che è insieme analitica e valoriale, secondo cui molte differenze delle storie lavorative, come rileva Raitano, non sono il risultato di un giusto processo di mercato, ma riflettono invece distorsioni e diseguaglianze occupazionali, contrattuali e salariali presenti nelle tendenze del mercato.

La necessità di correggere tali situazioni e di garantire una tutela di base anche a lavoratori cui il metodo contributivo non dovesse assicurare pensioni adeguate alla precarietà delle loro presenze nel mercato del lavoro e/ o per i bassi salari è stata avvertita da tempo, come mostra il fatto che i primi disegni di legge con proposte così finalizzate risalgono al 2010 (5).

Ma tali proposte non hanno avuto seguito, nonostante fosse in crescita il numero di lavoratori entrati pienamente nel metodo contributivo e quindi esposti al rischio di ricevere pensioni inferiori anche di molto alle promesse della riforma del 1995(6). Alcune proposte più recenti si sono perfezionate nel definire le modalità per raggiungere questo risultato.

4. La pensione di garanzia

In particolare, la soluzione esposta da Raitano nel testo prefigura uno strumento che, inserito all'interno del sistema previdenziale, e non nell'ambito delle politiche assistenziali, garantisca una base di tutele pensionistiche ai lavoratori precari e poveri più direttamente esposti al rischio di povertà pensionistica.

Questa base di garanzia non dovrebbe essere uguale per tutti ma, per coerenza con la logica contributiva, essere legata agli anni di contribuzione (effettivi e anche figurativi) e all'età di ritiro in pensione. A seguito della introduzione dello strumento la pensione cui avrebbe diritto il lavoratore sarebbe pari al valore più alto fra l'importo garantito e quello spettante in base ai contributi versati. La praticabilità e i costi di questa soluzione dipendono evidentemente dalla definizione degli elementi che la compongono: in primis il livello stabilito per la pensione di garanzia, da adeguare ai canoni della adeguatezza desumibili dalla nostra costituzione, il suo nesso con i requisiti previsti di età e di contribuzione, oltre che l'ambito dei beneficiari.

Un punto critico da precisare, per questa come per altre proposte esaminate anche dalla commissione del Ministero del lavoro, riguarda le modalità di finanziamento della pensione di garanzia. La scelta di ricorrere alla fiscalità generale incontra forti obiezioni, perché la nostra pressione fiscale è già alta e per di più distribuita in modo diseguale con alta concentrazione su redditi da lavoro e da pensione. L'alternativa ritenuta preferibile, non solo da Raitano, è di reperire il finanziamento all'interno dello stesso sistema previdenziale, ad esempio prelevando una quota percentuale dell'aliquota di tutti i contribuenti da destinare a un fondo di solidarietà contributiva utilizzabile a questo fine.

5. Utilità e limiti della previdenza complementare

La previdenza complementare condivide con il sistema previdenziale pubblico di essere stata costruita in un contesto economico demografico, che da allora ha subito trasformazione tali da cambiare in radice tutti i presupposti del suo funzionamento. L' esperienza dei fondi pensione, analizzata nello scritto di Mare', si è diffusa offrendo un secondo pilastro di prestazioni utili a sostenere il reddito degli iscritti e la stessa stabilità del sistema pensionistico. Resta il fatto che, nonostante le misure di incentivazione anche fiscali alla partecipazione ai fondi pensione e alla devoluzione del TFR ,la quota di lavoratori iscritti al complesso delle forme pensionistiche complementari è tuttora limitata (attorno al 30%) e risulta in crescita modesta (7).

Inoltre, i tassi di partecipazione sono concentrati nei gruppi e nelle zone forti del mercato del lavoro, come mostrano i dati Mefop, mentre sono particolarmente modesti fra quei soggetti, i giovani, i lavoratori precari e autonomi che più ne dovrebbero beneficiare.

Lo scritto di Mare' indica la necessità di migliorare queste performance in varie direzioni: estendendo l'offerta ai lavoratori autonomi, utilizzando le piattaforme digitali per intercettare le adesioni delle nuove figure del mercato del lavoro, modificando il regime di tassazione con la esenzione da imposte del rendimento dei fondi, e lasciando un vantaggio nella tassazione della prestazione finale, anche per rendere i nostri fondi competitivi con i PEPP stranieri.

Queste modifiche possono contribuire a una maggiore e più equilibrata crescita della previdenza complementare, ma non contribuiscono a rispondere alle criticità del sistema previdenziale pubblico manifestate dalla frammentazione dei lavori e dalla intermittenza delle carriere.

Il fatto è che i lavoratori con carriere svantaggiate e con bassi salari tendono a non partecipare alla previdenza integrativa non solo per mancanza di informazioni, ma perché incontrano ostacoli obiettivi, a cominciare dai vincoli di liquidità che sono particolarmente stringenti per chi ha retribuzioni basse e incerte e che rendono preferibile , spesso necessario, per questi soggetti avere risorse spendibili nell'immediato piuttosto che investirle in una previdenza futuro; senza dire che gli oneri e i costi amministrativi dei fondi pensioni tendono a gravare in modo maggiore su chi ha storie contributive frammentate.

6. Demografia, invecchiamento e aspettative di vita

Dei macro-trends sopra indicati che influiscono strutturalmente sul futuro della previdenza, quello demografico e in particolare l'invecchiamento della popolazione ha ricevuto una attenzione relativamente minore rispetto agli altri.

La introduzione del metodo contributivo nel 1995, con le integrazioni successive, ha colto una implicazione decisiva per la sostenibilità finanziaria del sistema, cioè la necessità di includere la longevità nei meccanismi di accesso e di calcolo delle pensioni, legandoli alle aspettative di vita dei beneficiari; ma non ha tenuto conto di altri aspetti dell'invecchiamento e della loro rilevanza per il sistema previdenziale. Il fatto è che l'invecchiamento è un fenomeno complesso che investe tutti gli equilibri della vita delle persone e del tessuto sociale , bene indicati dallo scritto di Lallo e Tomassini: dalla frammentazione delle famiglie con la crescita delle persone sole ,ai conseguenti accresciuti bisogni di assistenza sanitaria e individuale fino ai casi di non autosufficienza, alle fragilità e difficoltà nel lavoro ,che rendono meno facilmente impiegabili anziani cui è richiesto di lavorare più a lungo che in passato per arrivare alle soglie del pensionamento.

L'insieme di questi aspetti ha implicazioni generali sulle politiche pubbliche, e incide in misura significativa, anche se indiretta, sul sistema pensionistico, come le discipline sociali ed economiche non mancano di segnalare da tempo (8).

Ma la separatezza tradizionale fra le diverse discipline, oltre che la scarsa comunicabilità con i

decisori pubblici, non hanno favorito la analisi e la comprensione delle implicazioni di questi aspetti sulle strutture e sul funzionamento della previdenza, come di altri contenuti del welfare.

Il ritardo nella comprensione di questi nessi è particolarmente grave nel nostro paese, che ,come ricorda lo scritto sopra citato ,ha il primato mondiale della sopravvivenza dopo la pensione e il secondo posto nella quantità di popolazione anziana.

Per di più detiene un altro primato negativo nella denatalità, la quale sta facendo crescere da anni il tasso di dipendenza della popolazione anziana da quella attiva, avvicinandolo a livelli di guardia per la tenuta dei conti previdenziali, oltre che per le condizioni economiche e sociale delle giovani generazioni.

Lo scritto di Lallo e Tomassini segnala come negli anni recenti i differenziali nelle aspettative di vita si siano allargati sia per aree territoriali ,in particolare fra Nord e sud , sia per gruppi sociali ,come segnalato dal possesso del titolo di studio inteso come proxy di altre condizioni sociali ed economiche; al contrario tendono a ridursi i differenziali nelle aspettative di vita per genere. Ignorare queste differenze ,come si continua a fare anche nelle previsioni del MEF sulle tendenze pensionistiche e nelle scelte relative all' accesso alla pensione e al calcolo delle rendite ,introduce nel sistema gravi elementi di iniquità.

La minore durata nelle aspettative di vita dei gruppi svantaggiati rispetto a quelli favorite ha raggiunto dimensioni consistenti, che se non corrette saranno sempre più penalizzanti per questi gruppi e andranno crescendo nel tempo.

Inoltre, l'impatto di queste differenze è tanto più grave in quanto non riguarda solo l'età minima di pensionamento ma anche la determinazione delle prestazioni pensionistiche.
Il non considerare questi elementi differenziali ,oltre a comportare effetti ingiusti , può implicare aumenti di costo previdenziale ,perché ,come indica lo stesso scritto, i gruppi favoriti nella loro aspettativa di vita peseranno di più sul sistema di quanto previsto secondo valutazioni medie ,e i loro maggiori costi non saranno presumibilmente compensati dai minori costi dei gruppi svantaggiati (tipicamente quelli meno istruiti).

7. Tener conto della longevità differenziale: le incerte valutazioni dei lavori usuranti, pesanti, etc.

Se dunque è urgente includere nei meccanismi del sistema non la longevità media ma una "longevità differenziale", per procedere in tale direzione occorre(rebbe) predisporre strumenti che permettano di superare la tradizionale impostazione media di questi problemi e forniscano elementi previsionali affidabili sulle principali variabili che influiscono sulle aspettative di vita.

Si tratta di una impresa difficile perché la identificazione delle variabili significative presuppone valutazioni metodologicamente complesse e anche controverse.

Tutte le ricerche in materia mostrano che l'aspettativa di vita può essere influenzata non solo dalle condizioni e dalla durata delle attività svolte nel corso della vita attiva, ma anche da fattori personali e di contesto essi stessi complessi (educazione, reddito, condizioni personali e familiari).

Oltre a doversi misurare con questa difficoltà, la scelta delle variabili rilevanti richiede la disponibilità e la certificazione di una moltitudine di dati, inseriti in serie storiche, che dovrebbe fare capo alla responsabilità delle competenti autorità pubbliche nazionali ed europee (9).

Le difficoltà di ottenere serie di dati affidabili in queste materie e di dare prova dei requisiti richiesti per accedere ai benefici in questione sono indicate per casi particolari ma emblematici nel saggio di Santoro.

Del resto, sono noti gli esiti a dir poco discutibili, dei tentativi reiterati negli anni di identificare, sulla

base di evidenze oggettive, i tipi di lavori variamente nominati (pesanti, usuranti faticosi) cui applicare le deroghe di volta in volta previste alla età di pensionamento.

Le scelte al riguardo, anche quando istruite da commissioni tecniche ministeriali, sono state spesso influenzate più che da argomenti oggettivi riguardanti l'incidenza di tali lavori sulla salute dei lavoratori e sulla sostenibilità nel tempo della attività in questione, dalla negoziazione fra le parti sociali. E i risultati di tali negoziati hanno risposto a motivi, non sempre espliciti, di opportunità sociale variamente apprezzata, secondo i rapporti anche contingenti esistenti fra le parti (10).

Per altro verso le condizioni fissate dalla nostra legge per la fruibilità di tali deroghe: il numero di anni minimo di impiego in questi lavori, la necessità che esso comprenda l'anno prima del ritiro, come gli anni di contribuzione richiesti e quelli di anticipo pensionistico fissati per la deroga, non hanno giustificazioni legate all'impatto di queste situazioni sulla salute dei lavoratori e sulla sostenibilità delle attività, ma rispondono anche qui a valutazione di opportunità sociale (non tutte egualmente giustificate).

Le normative più recenti hanno introdotto non poche modifiche a queste deroghe, che sono illustrate nel saggio di Santoro. Alcune di queste, come la cd. Ape sociale dimostratesi di grande successo, hanno fatto riferimento a categorie diverse e più oggettivamente accertabili come lo stato di disoccupazione, la condizione di care giver, un grado di invalidità oltre il 73%, e l'inizio precoce della attività di lavoro.

Tanto è vero che sono proprio queste le causali di deroga più utilizzate per richiedere l'anticipo del pensionamento.

Viceversa la categoria dei lavori gravosi, ulteriormente allargata e specificata nel 2020 sulla base dei risultati di una apposita commissione tecnica, continua a essere a mio avviso priva di basi oggettive convincenti e risulta la meno utilizzata.

Il riferimento alla frequenza degli infortuni nei lavori in questione mi sembra essere utilizzato dalla normativa in questione più per la disponibilità di dati che non per la sua pertinenza a definire la gravosità del lavoro e la sua insostenibilità fino alle soglie normali della pensione.

9. Accertare le variabili rilevanti per la longevità

Ma per tornare alla questione generale delle variabili incidenti sulla longevità, alcune ricerche recenti hanno avanzato diverse ipotesi su quali, oltre al titolo di studio, debbano essere considerate con priorità, tenendo conto non solo della loro rilevanza ma anche della disponibilità dei dati e della praticabilità della prova della esistenza dei requisiti in capo al soggetto beneficiario.

Mi limito a segnalare che fra i fattori per cui sono disponibili dati utili a valutare la rilevanza di tali variabili, oltre al titolo di studio, possono essere inclusi quelli sul reddito personale e familiare. Al riguardo si è anche ipotizzato, in attesa di dati ulteriori e più affidabili, di limitarsi a prevedere una maggiorazione di pensione per compensare i lavoratori a basso reddito della minore aspettativa di vita: una relazione che sarebbe sufficientemente accertata (11).

Più difficile è prendere in considerazione variabili relative alle qualificazioni professionali dei lavoratori, anche per grandi categorie, sia per la difficoltà di reperire dati omogenei ricavabili dalla contrattazione collettiva, sia per la aumentata incertezza e volatilità di queste classificazioni. In ogni caso l'invecchiamento della popolazione e la spinta a prolungare il lavoro fino ad età via via più avanzate per garantire la sostenibilità del sistema previdenziale, pongono una serie di altri problemi pure di grande complessità, compresi sotto il titolo dell'invecchiamento attivo.

10. Invecchiamento attivo e staffetta generazionale

Anche questa è una tematica nota da tempo, risale al 2010 l'anno che l'Unione europea ha dedicato a promuovere la consapevolezza del tema e le misure necessarie per affrontarlo.
La ricerca comparata indica che tali misure riguardano diversi aspetti della vita personale e sociali: dalla prevenzione e cura della salute, agli stili di vita che sono a queste strettamente correlati, all'organizzazione e agli orari di lavoro da adattare alle condizioni degli anziani, fino alle iniziative formative necessarie per aggiornare le loro competenze e quindi a garantirne la occupabilità.

Mi limito a ricordare le questioni più strettamente legate alla previdenza, rinviando ad approfondimenti cui anche io ho contribuito in altra sede.

Un grande contributo, probabilmente decisivo, a questo riguardo può provenire dalle imprese, attraverso la introduzione di modifiche e innovazioni nelle condizioni di lavoro che non solo ne riducano la gravosità e il disagio, ma che valorizzino le capacità degli anziani (12).

Le migliori pratiche delle aziende italiane e straniere forniscono una molteplicità di esempi virtuosi e praticabili che si sono dimostrati funzionali sia a mantenere un utilizzo produttivo dei lavoratori anziani sia a prevenire e contenere le fragilità tipiche della condizione anziana.

Le politiche pubbliche possono promuovere queste pratiche con misure premiali già variamente sperimentate e con interventi regolativi specifici.

Un esempio fra i più significativi, comune a diversi paesi, riguarda la promozione di forme di pensionamento graduale degli anziani tramite part time in uscita, per lo più accompagnato con incentivi alla assunzione di giovani.

L'obiettivo virtuoso di queste normative è di favorire un ricambio graduale della forza lavoro, insieme con scambio di esperienze e di conoscenze fra lavoratori di diverse generazioni
Una soluzione simile è stata tentata più volte, anche in Italia: da una prima delega risalente al 1999 legge 144/ 1999) alla legge di bilancio per il 2007 (legge 296/2006). Ma questi tentativi non hanno avuto seguito e sono stati osteggiati dalle imprese, per la inadeguatezza degli incentivi e probabilmente per qualche eccessiva rigidità delle condizioni previste (in particolare l'obbligo di assunzione dei giovani), ma anche per la difficoltà per le aziende di organizzare utilmente questa staffetta generazionale (13).

Qualche sperimentazione utile è stata attivata da alcune regioni con il sostegno del Ministero del lavoro (decreto ministeriale n. 807/2012).

Una versione diversa di questa formula è stata introdotta più di recente con il cd contratto di espansione (da ultimo legge 234/2021 in modifica dell'art. 41 d.lgs 148/2015), che prevede la possibilità per le aziende, previo accordo con i sindacati presso il ministero del lavoro, di riorganizzarsi pensionando anticipatamente (anche) con part time quote di lavoratori anziani, a costi ridotti, impegnandosi a nuove assunzioni a tempo indeterminato e inoltre a organizzare piani formativi sostenuti dall'utilizzo di una cassa integrazione derogatoria senza oneri addizionali
Esperienze simili di ricambio generazionale sono state introdotte da alcuni contratti collettivi nazionali e da alcune grandi aziende, senza interventi pubblici specifici (emblematico l'accordo Luxottica del 30 ottobre 2015), a conferma che questo tipo di politica gestionale risponde a esigenze riconosciute dagli operatori aziendali più avvertiti.

Peraltro la introduzione di queste pratiche in misura adeguata alla dimensione del problema richiede di promuoverne la diffusione con strumenti ed incentivi di portata generale adeguatamente finanziati, specie per compensare i lavoratori anziani che aderiscono al part time in uscita delle riduzioni di retribuzione e di pensione, affidando alla contrattazione collettiva il compito di regolarne le modalità.
Richiede altresì che non continuino a essere seguite le pratiche ampiamente seguite in passato di

finanziare programmi di prepensionamenti che hanno ostacolato la ricerca di soluzioni virtuose ma più complesse del prepensionamento come quelle della staffetta generazionale.

11. Oltre le quote. Ripristinare una flessibilità giusta

Oltre alle questioni strutturali fin qui discusse, un tema che ha impegnato, anzi quasi monopolizzato, negli anni le iniziative dei vari legislatori, è la regolazione delle età di accesso al pensionamento, delle soglie minime, e in particolare delle possibilità di pensionamento anticipato.

L'irrequietezza del legislatore, per usare il termine eufemistico di Paola Bozzao, ha prodotto nel tempo un assetto regolativo frammentato che ha alterato il disegno della riforma Dini e prodotto effetti distorsivi che hanno raggiunto il "massimo della iniquità" nella adozione delle quote 100 e 102.

In reazione a questo assetto gli ultimi tentativi di riforma avviati dal governo Draghi hanno posto come obiettivo la necessità di ripristinare una qualche forma di flessibilità in uscita coerente col metodo contributivo.

Vista la scadenza prevista per il 31 dicembre 2021 del meccanismo della quota 100, il primo oggetto affrontato anche nella interlocuzione ministeriale con le parti sociali, è stato dedicato alla ricerca delle modalità meno traumatiche per uscire da questo meccanismo e ristabilire un sistema di pensionamento flessibile che attenui le rigidità introdotte dalle regole recenti, a partire dalla legge 214 del 2011, ma che sia correlato alla applicazione del metodo contributivo.

Di queste vicende da conto il contributo di Paola Bozzao che segnala la necessità sia di ricalibrare le normative di accesso alla pensione sia di operare una equa revisione del vari tipi di pensionamento anticipato secondo regole uniformi.

.

Per quanto riguarda il superamento di quota 102, lo scritto si propone che per i lavoratori in regime misto si proceda al ricalcolo contributivo dell'intero trattamento pensionistico percepito in via anticipata, fermo restando che il mix di regole di accesso alla pensione come di calcolo della prestazione resta rimesso al decisore politico nell'ambito delle risorse disponibili.

Una regolazione specifica andrebbe prevista per il graduale riallineamento verso i nuovi requisiti di quelli esistenti per il regime di opzione donna, ma, aggiunge Bozzao, rimodulando al ribasso la condizione contributiva in vista della minore stabilità occupazionale e dei minori redditi tendenzialmente tipici del lavoro delle donne.

In questo contesto andrebbero rese strutturali e adattate al nuovo assetto anche le condizioni di trattamento di alcuni gruppi e lavoratori svantaggiati di cui sopra si è fatto cenno, a cominciare da quelli impegnati in lavori variamente gravosi e nocivi.

Per questi andrebbero ricercati fondamenti più oggettivi di quelli finora utilizzati. Inoltre, si dovrebbe distinguere fra le situazioni in cui la deroga alle regole normali di pensionamento è la misura unica e necessaria e quelle per cui occorre predisporre interventi nella organizzazione e nelle condizioni di lavoro in grado di ridurre i danni per la salute dei lavoratori e di favorire la sostenibilità nel tempo delle attività in questione.

Forme di sostegno al pensionamento di lavoratori svantaggiati quali l'ape sociale, che hanno dato buona prova, andrebbero messe a regime e se necessario adeguate nelle condizioni di utilizzo al mutare del contesto economico e occupazionale.

12. Correzioni del metodo contributivo?

Ulteriori interventi di riforma erano inseriti nell' agenda degli incontri del governo Draghi con le parti sociali ,il cui prosieguo è stato sospeso dalla crisi di governo e sarà condizionato dai futuri equilibri politici.

.

Ma In ogni caso le analisi proposte nel testo offrono l'occasione per una riflessione a tutto campo, necessaria più che mai per fronteggiare consapevolmente i mutamenti e le criticità che si prospettano per il futuro non solo delle pensioni. In questa riflessione ci sarebbe spazio per rivedere altri punti del funzionamento del metodo contributivo, rilevati in passato ma non presi in considerazione perché sovrastati da più urgenti preoccupazioni.

Menziono in particolare alcuni suggerimenti emersi nel confronto comparato del nostro sistema contributivo con quello approvato quasi in parallelo temporale con la nostra riforma del 1995, dalla legislazione svedese.

La relazione a quel convegno di S. Gronchi, S. Nistico' e M. Bevilacqua (14), mentre condivideva le critiche alle deviazioni dalla logica del contributo attuate dalle varie forme di pensione di anzianità, richiamava la necessità di correggere la attuale configurazione dei coefficienti di trasformazione, prevedendo che il coefficiente venisse assegnato in modo fisso come nel sistema svedese a ogni coorte di pensionandi al momento in cui raggiunge la età minima di pensionamento, e non invece come in Italia aggiornato periodicamente (ora ogni due anni) e applicato a chiunque si pensionasse nel biennio successivo, a prescindere dalla data di nascita. Il motivo della correzione suggerita sta nel fatto che secondo le valutazioni degli autori la soluzione italiana è suscettibile di produrre disparità all'interno e fra le coorti di pensionati.

Gli autori suggerivano inoltre sia di collegare il calcolo degli interessi sui contributi all' andamento della massa salariale piuttosto che a quello del PIL, perché cosi si sarebbe garantita maggiore stabilità nel calcolo delle pensioni, sia di rivedere la distribuzione del meccanismo di indicizzazione riducendo il premio attribuito dal nostro sistema alla prima rata di pensione a scapito della indicizzazione successiva.

Infine, la relazione argomenta la opportunità di considerare separatamente la regolazione delle pensioni di invalidità dal sistema delle pensioni di vecchiaia.

La questione delle invalidità e del relativo trattamento pensionistico è un altro aspetto critico del nostro sistema a lungo trascurato e che meriterebbe una riflessione organica in modo da tenere conto del mutato atteggiarsi del problema in conseguenza anche qui dell'invecchiamento della popolazione.

È noto che negli anni recenti il fenomeno della non autosufficienza si è andato drammaticamente aggravando e ha scaricato indebitamente il peso degli interventi economici e della assistenza alle persone sul sistema previdenziale e per altri aspetti sul fragile assetto della nostra sanità pubblica e dei servizi di assistenza sociale.

Gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza prevedono investimenti eccezionali per il rafforzamento strutturale del sistema socio-sanitario, ma non intervengono su problemi di competenza delle nostre politiche pubbliche come quelli della previdenza e della gestione ordinaria delle nuove strutture sanitarie e assistenziali.

Fra le scelte di politica pubblica più urgenti da prendere in futuro rientra anche la necessità di affrontare il problema della non autosufficienza con una normativa ad hoc che tenga conto delle migliori pratiche europee, come richiesto da tempo da un largo schieramento di forze sociali.

13. Riformare le Casse previdenziali delle professioni

La riforma del sistema pensionistico realizzata con la introduzione del metodo contributivo è stata accompagnata nel 1997 da una serie di interventi diretti a armonizzare il sistema, con il superamento dei molteplici regimi speciali di previdenza da tempo presenti nel nostro ordinamento.

Questa opera di armonizzazione, alquanto contrastata per la resistenza dei gruppi di interesse beneficiari di tali regimi, è stata completata negli anni successivi con la progressiva messa a regime anche della contribuzione e dei trattamenti dei lavoratori autonomi (nella cd gestione separata dell'INPS).

Al di fuori di questo assetto pensionistico pubblico è rimasto il sistema delle Casse previdenziali delle varie professioni, tradizionalmente organizzato secondo schemi di carattere associativo privatistico. Il contributo di Michele Faioli da' conto ampiamente di trent'anni di storia di questa normativa e dei ripetuti tentativi di adattarla per renderla funzionale alla finalità previdenziale, e ne trae la conclusione che, nonostante questi tentativi, la autonomia finanziaria e normativa si è rivelata inadeguata a fronteggiare le complesse realtà in cui le Casse si sono trovate a operare.

La giurisprudenza, più volte intervenuta in questioni relative alla gestione delle casse, ne ha messo in luce le inefficienze e talora la presenza di condotte elusive della normativa previdenziale. A queste criticità legate alla inadeguatezza dei modelli privatistici si è aggiunta la trasformazione degli assetti strutturali e demografici delle professioni che ha causato la decrescita demografico finanziaria dei gruppi professionali di riferimento di alcune Casse e i conseguenti squilibri economici, in alcuni casi non controllati e messi a carico del sistema pubblico.

A seguito dell'analisi critica delle evoluzioni normative nel contesto della nuova realtà demografica e dei nuovi rischi, anche sulla base di alcuni studi di caso, l'autore presenta due possibili itinerari di riforma. Il primo, definito a basso impatto riformatore, prevede la coesistenza di un ente previdenziale maggiore, l'INPS con alcuni (pochi) enti minori che godano di una certa autonomia e gestiscano la previdenza di gruppi ben individuati di lavoratori autonomi e/ subordinati dotati di una certa professionalità. Un secondo percorso, di maggiore impegno riformatore, prevede la riconfigurazione del modello attuale, con una ipotesi maggiore, allo stato ritenuta poco verosimile, che implicherebbe la confluenza degli enti casse nell'INPS, e una seconda possibilità consistente in un doppio pilastro previdenziale, in cui l'INPS gestirebbe a livello intercategoriale la previdenza di base per tutti gli iscritti alle attuali Casse e queste gestirebbero un secondo pilastro secondo le regole della previdenza complementare.

L' autore non nasconde la complessità del quadro e ritiene quindi importante procedere anche con riforme parziali che incidano anzitutto sulle inefficienze attuali delle Casse, per poi valutare la fattibilità di riforme più ampie.

Note

(1) Vedi l'ampia retrospettiva critica in La riforma Dini, vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive dì policy, in particolare la introduzione di M. Jessoula e M. Raitano, in Politiche sociali 3, 2015, p. 365 ss.
(2) Cfr., per le prospettive di tutela dei lavoratori autonomi, e in particolare per il loro welfare, A. Perulli, T. Treu, Il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, Giappichelli, 2022 e sulla disciplina ISCRO, qui in questo volume il saggio di C. Gribaudo e A. Dili.
(3) Vedi T. Treu, Sustainable social security, in WP CSDLE Massimo D'Antona INT. 145/2018 e in RDSS, 4/2018, p. 621 ss.
(4) European Commission, 2021, The 2021 Pension Adequacy Report. Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU - https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/4ee6cadd-cd83-11eb-ac72-01aa75ed71a1
(5) Vedi fra gli altri il ddl 1958 a firma Treu e altri in https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34781.htm - da ultimo il ddl a prima firma T. Nannicini (ddl 1010 del 2019), Misure urgenti per la flessibilità e l' equità intergenerazionale del sistema pensionistico. Delega al governo per la introduzione della pensione di garanzia.
(6) Da ultimo M. Raitano, Pensionati poveri, in Etica e economia, 177/2022 e S. Giubboni ,Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio fra adeguatezza e sostenibilità, RDSS, 2021, p. 441 ss.
(7) Per tutti M. Raitano,cLa difficile integrazione fra previdenza pubblica e privata in Italia, in RPS, 2/2017, p. 3 ss.
(8) Il tema è oggetto di ampie analisi e proposte, anche se con poco seguito. Vedi fra i tanti T. Treu (a cura di), L'importanza di essere vecchi, politiche attive per la terza età , Il Mulino, 2012; in particolare, si v. gli scritti di M. Raitano, Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani, e di A. Ponzellini, Le politiche per l'invecchiamento attivo in Europa; L. Cappellari, C. Lucifora, A. Rosina (a cura di), Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere, Il Mulino 2018.; C. Sangalli, M. Trabucchi (a cura), Ipotesi per il futuro degli anziani, il Mulino, 2021, in particolare sulle opportunità delle tecnologie digitali per la qualità della vita degli anziani. Vedi anche EU Commission, 2018 The Aging Eeport Economic and Budgetary Projections for the 28 Member States (2016-2070), in https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en
(9) Vedi in generale G. Costa, C. Cislaghi, N. Caranci, Le diseguaglianze sociali di salute. Problemi di definizione e di misura, in Salute e società, 1/2009; Id., Le diseguaglianze di salute. Una sfida per le discipline che si occupano di valutazione delle politiche, in Fondazione Gorrieri.it; E. Fabrizi, M. Raitano, Differenze sociali economiche nelle aspettative di vita e unicità dei coefficienti di trasformazione, in F.R. Pizzuti (a cura di), Rapporto sullo stato sociale 2013, Edizioni Simone, Napoli, 2013.
(10) T. Treu Pensioni e salute, in Menabò Etica ed economia, 2020
(11) R. Leombruni, A. D'Errico, M. Stroscia, N. Zengarini, G. Costa, Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell' aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali, in Politiche sociali, 2015, p. 461 ss.
(12) T. Treu (a cura di), L'importanza di essere vecchi, cit., in particolare lo scritto di A. Ponzellini, ove un'ampia raccolta di buone pratiche europee
(13) T. Treu, Rilevanza e limiti della riforma pensionistica del 1995: oltre il welfare assicurativo, in Politiche sociali, 2015, p. 429 ss.
(14) R. Holzmann, E. Palmer, R. Palacios , S.Sacchi (a cura di), The Italian NDC Scheme: Evolution And Remaining Potholes, in Progress And Challenges of Non Financial Defined Contribution Pension Schemes, , vol I , 2018 , p. 73 ss