

Matteo Jessoula

Pensioni gialloverdi: eque e sostenibili?

(doi: 10.7389/93739)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2019

Ente di afferenza:

Universit Firenze (unifi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Pensioni gialloverdi: eque e sostenibili?

di Matteo Jessoula

YELLOW-GREEN PENSIONS: EQUITABLE AND SUSTAINABLE?

After two decades of substantial pension retrenchment and the harsh austerity measures of the period 2009-11, the 2019 Di Maio-Salvini reform (decreto legge 4/2019) represents the third expansionary intervention in the field of pensions since 2016. It follows the new policy path, already inaugurated by the 2016 Poletti-Renzi reform, which combines the relaxation of eligibility requirements for (early) retirement with measures aimed at tackling the traditionally uneven distribution of Italian pensions by supporting low-income pensioners. Against such backdrop, the article assesses the potential and the limits of the two main novelties of the reform – «Quota 100» and the «Citizenship Pension» (Pensione di cittadinanza) – by focusing on two key dimensions: economic sustainability and equity. It argues that, especially in light of comparatively high pension expenditure and low economic growth prospects, the general relaxation of eligibility conditions for retirement may not be the most effective strategy to combine economic-financial sustainability with equity issues, which in fact requires more careful consideration of both life expectancy differentials and the gender dimension.

KEYWORDS *Pensions, reform, Quota 100, citizenship pension, equity, sustainability.*

Introduzione • Il dibattito sul «superamento della riforma Fornero» (più correttamente, riforma Monti-Fornero) ha segnato una delle principali linee di competizione politica – assieme a immigrazione e reddito di cittadinanza – alle elezioni del 4 marzo 2018 da cui è emerso l'attuale governo M5S-Lega. A fine gennaio 2019 il governo «gialloverde» ha licenziato la riforma delle pensioni Di Maio-Salvini, che presenta alcune significative novità.

Questo breve contributo si pone quindi due obiettivi. Primo, delineare i principali contenuti della riforma, collocando la stessa in un arco temporale che consenta di cogliere gli snodi recenti della politica pensionistica italiana. Secondo, fornire una sintetica valutazione del provvedimento, ponendo

Matteo Jessoula, Università di Milano, matteo.jessoula@unimi.it

particolare attenzione ai due principi di *sostenibilità* ed *equità*, cruciali per i moderni sistemi di tutela della vecchiaia.

Un nuovo sentiero di evoluzione istituzionale • Dopo due decenni di incisivi interventi «sottrattivi» in campo pensionistico, e specialmente le riforme improntate all'austerità della fase 2009-11, una nuova traiettoria di policy si era già aperta con la riforma Poletti-Renzi (2016, poi rivista nel 2018) ed è più recentemente proseguita con il decreto legge 4/2019, che include la nuova riforma delle pensioni disegnata dal governo M5S-Lega. Pur adottate da governi differenti, le tre riforme sono innanzitutto da considerarsi una risposta alle precedenti misure di contenimento della spesa adottate durante la crisi del debito sovrano 2010-12. Queste ultime hanno infatti reso molto più severe le condizioni di accesso al pensionamento nel breve periodo, specialmente con l'aumento dell'età pensionabile di 7 anni in 7 anni per le donne (un *unicum* nell'Unione Europea) e il robusto incremento dei requisiti contributivi per il pensionamento anticipato, andando perciò a toccare importanti interessi consolidati, nonché diverse coorti di lavoratori prossimi al pensionamento.

Allo stesso tempo, le tre riforme recenti hanno mirato ad aggredire il tradizionale paradosso delle pensioni in Italia, per cui all'elevata spesa pensionistica in prospettiva comparata – la seconda in Europa, pari al 15,5% del PIL nel 2017 – corrisponde una debole tutela contro la povertà in età anziana, e più in generale, come si vedrà più avanti, un'ampia quota di pensionati con redditi decisamente modesti.

Le riforme combinano, infatti, misure volte ad ammorbidire i criteri di accesso al pensionamento con interventi di sostegno ai pensionati a basso reddito. Anche la riforma Di Maio-Salvini procede in questa direzione con diversi provvedimenti, tra cui i più noti sono la cosiddetta «Quota 100», sperimentale per il triennio 2019-2021 – di fatto una variante (molto) addomesticata della promessa elettorale della Lega di «abolire la riforma Fornero» – e la «Pensione di cittadinanza», estensione agli over 67 e cavallo di battaglia pentastellato.

«Quota 100» consente il pensionamento prima del raggiungimento sia dell'età pensionabile, attualmente fissata a 67 anni, che del periodo contributivo minimo per la «pensione anticipata» (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne) in caso di soddisfacimento della quota 100, appunto, calcolata come somma degli anni di età (minimo 62 anni) e di anzianità contributiva (minimo 38). Tale quota non è agganciata alle dinamiche demografiche, diversamente dall'età pensionabile che è invece automaticamente collegata alle variazioni nell'aspettativa di vita. Inoltre, la riforma sospende, fino al 31 dicembre 2026, il medesimo collegamento automatico del requisito contributivo per la «pensione anticipata» ai cambiamenti dell'aspettativa di vita: tale requisito rimarrà perciò fissato, fino tale data, al livello del 2018 in-

dicato sopra. Infine, sempre rispetto all'accesso al pensionamento, la riforma ha: *i*) esteso la cosiddetta «opzione donna», che consente alle lavoratrici di andare in pensione a 58 anni di età e 35 di contribuzione, purché optino per il metodo di calcolo contributivo – in genere meno generoso rispetto al sistema «misto» e comunque neutro dal punto di vista attuariale; *ii*) esteso a tutto il 2019 la cosiddetta APE, introdotta dalla riforma Poletti-Renzi, che consente l'uscita anticipata (fino a 3 anni e 7 mesi prima dell'età pensionabile) dal mercato del lavoro ad alcune categorie di lavoratori svantaggiati con almeno 30 o 36 anni (a seconda di casi) di contribuzione, tramite l'erogazione di un anticipo pensionistico pari ad un massimo di 1.500 euro al mese (per dettagli si veda Jessoula nell'1/2017 e Raitano nell'1/2018 della presente rubrica).

Il secondo intervento, la «Pensione di cittadinanza» è volta a contrastare la povertà nella fase di pensionamento tramite l'erogazione di una prestazione assistenziale – dunque con «prova dei mezzi» – a tutti coloro che hanno superato i 67 anni di età, risiedono in Italia da almeno 10 anni, e si trovano in condizione di difficoltà economica con reddito equivalente annuo inferiore a 9.360 euro. Tale prestazione, che può integrare le pensioni già in erogazione, è fissata a 630 euro/mese cui si aggiungono 150 euro di contributo per l'affitto, per un totale di 780 euro mensili.

Obiettivi e costi attesi • La riforma Di Maio-Salvini rappresenta, dunque, il terzo provvedimento espansivo dopo i precedenti del 2016 e 2018, e comporta una previsione di significativo incremento della spesa pensionistica nei prossimi anni: l'Ufficio Parlamentare di Bilancio nel suo rapporto 2019 (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/01/Rapporto-politica-di-bilancio-2019-_per-sito.pdf) ha infatti stimato i costi delle misure volte a facilitare il pensionamento anticipato in 4 miliardi di euro nel 2019, 8,3 miliardi nel 2020, 8,7 miliardi nel 2021, 8,2 miliardi nel 2022, 7 miliardi nel 2023, costi che andrebbero poi ad esaurirsi nel 2026 e a cui vanno aggiunti quelli per la Pensione di cittadinanza.

Con tale ingente impiego di risorse, Quota 100 e Pensione di cittadinanza affrontano criticità reali, che riguardano sia le condizioni economiche di una quota significativa di pensionati italiani, sia le difficoltà di una schiera sempre più ampia di lavoratori prossimi al pensionamento sui quali si sono scaricate le conseguenze negative del rapido incremento dell'età pensionabile in un quadro caratterizzato da limitata crescita economica e debole performance del mercato del lavoro.

In particolare, la Pensione di cittadinanza è attesa contribuire alla riduzione dell'ampia quota di anziani che vivono in condizioni economiche molto modeste. I dati ISTAT più recenti ci dicono, infatti, che nel 2016 il 12,6% dei pensionati ha ricevuto un reddito pensionistico inferiore ai 500 euro/mese,

e ben il 26,4% si collocava tra i 500 e i 1.000 euro mensili; le cifre Eurostat mostrano che in Italia la quota di over 65 a rischio di povertà o esclusione sociale, pari al 22% nel 2016, più di un anziano su cinque – benché inferiore rispetto alla fascia di età 0-65 anni (30,8%) – è comunque significativamente superiore alla media UE (18,2%).

D'altro canto, Quota 100 con i nuovi criteri di accesso al pensionamento anticipato dovrebbe migliorare le prospettive di quel folto gruppo di disoccupati di età superiore ai 50 anni che è andato ingrossandosi in maniera abnorme nell'ultimo decennio, per la combinazione di riforme che hanno ristretto in tempi molto rapidi l'accesso al pensionamento in una fase di grave crisi economica come quella della Grande Recessione 2008-14. Infatti, dopo aver oscillato per circa quarant'anni attorno alle 100-150 mila unità, i disoccupati di età superiore ai 50 anni sono aumentati drammaticamente, passando dai circa 130.000 nel 2007 a 500.800 nel 2016. Date le limitate chances di re-impiego per i lavoratori nella fascia d'età superiore ai 55 anni – specialmente in un paese come l'Italia che investe una modesta quota di risorse in politiche attive del lavoro e programmi di formazione continua – per molti di questi disoccupati la prospettiva è infatti quella di rimanere senza lavoro, né sussidi, né tantomeno pensione per un numero elevato di anni, fino a raggiungere i 67 dell'età pensionabile, o gli stringenti requisiti per la pensione anticipata.

Le criticità di Quota 100 • Una serie di contributi hanno messo in evidenza, da prospettive diverse, le principali criticità della riforma, soprattutto con riferimento a Quota 100 e nuovi criteri di pensionamento. I «puristi» del metodo contributivo hanno sottolineato, oltre agli ingenti costi del provvedimento, il «regalo pensionistico» per i cosiddetti «quotisti», per effetto del mancato adeguamento attuariale della parte di pensione ancora calcolata con il metodo retributivo (nel sistema misto, che è il prevalente per gli attuali pensionandi); altri hanno invece rimarcato come il pensionamento di un numero significativo di lavoratori «maturi» difficilmente porterà con sé l'agognato, robusto incremento di occupazione giovanile – uno degli obiettivi dichiarati della riforma e ingrediente essenziale nella retorica del governo gialloverde – specie se dovesse perdurare l'attuale fase di rallentamento economico.

Da una diversa angolatura, attenta tanto alla sostenibilità del sistema pensionistico quanto alle implicazioni distributive e sociali, e dunque all'equità, dello stesso, va detto che l'ammorbidimento generalizzato delle regole di accesso al pensionamento introdotto con Quota 100 non pare essere la migliore strategia per combinare efficacemente i due principi qui richiamati. Da un lato, la riforma è particolarmente costosa, come visto sopra, specie nella sua componente di pensionamento anticipato «erga omnes» (gli *omnes* che

possiedono i requisiti minimi, naturalmente). Dall'altro, essa non è programmaticamente diretta a fornire maggiore protezione ai lavoratori più svantaggiati, né pare equilibrata in una prospettiva di genere. La riforma avvantaggia infatti i lavoratori maschi, con carriera sufficientemente lunga – soprattutto del nord Italia, la tradizionale *constituency* elettorale della Lega fin dal tempo del fallimento della riforma Berlusconi nel 1994 – mentre le donne potranno accedere con difficoltà alla nuova misura se si considera che il periodo contributivo medio nella fascia d'età 56-65 anni è di soli 29.9 anni a fronte dei 35.3 anni degli uomini.

I recenti dati dell'INPS confermano, in parte, tale interpretazione. Infatti, su circa 110.575 domande di Quota 100 presentate fino al 2 aprile 2019, la stragrande maggioranza è avanzata da lavoratori maschi (81 mila domande), mentre la ripartizione geografica delle stesse vede un equilibrio tra le regioni del nord e del sud, con 43 mila domande di Quota 100 e, dunque, una maggiore incidenza percentuale sulla popolazione anziana nel Mezzogiorno. Tale maggiore propensione al prepensionamento nelle regioni meridionali pare potersi ricondurre alle più ridotte prospettive occupazionali dei lavoratori anziani in tale parte del paese, benché solo dati più precisi potranno confermare tale considerazione preliminare.

Per una prospettiva volta a bilanciare equità e sostenibilità • Allo scopo di bilanciare equità sociale e sostenibilità economica occorrerebbe mirare a una maggiore considerazione non soltanto del profilo di genere degli interventi – disegnando misure che non avvantaggino i lavoratori uomini, tanto più che proprio le donne sono state principalmente investite dai nuovi requisiti di accesso al pensionamento introdotti con le riforme 2009-11 – bensì anche di altre dimensioni che incidono significativamente sui «giochi distributivi» impliciti prodotti dalle regole pensionistiche. Tra queste dimensioni, specie in epoca di risorse limitate, andrebbero attentamente considerati i differenziali nelle aspettative di vita tra i diversi profili di lavoratori e le varie categorie professionali, calibrando gli interventi in modo da tutelare in via prioritaria quegli individui maggiormente svantaggiati, sia rispetto all'aspettativa di vita dopo il pensionamento sia alle condizioni di lavoro e di salute negli ultimi anni di carriera. Tale «calibratura» potrebbe prevedere, ad esempio, condizioni di pensionamento agevolate per individui in condizioni di particolare bisogno – in quanto disoccupati di lungo periodo, o coinvolti in attività di cura ovvero occupati in mansioni considerate «gravose» (non strettamente «usuranti» dunque) in base a documentata evidenza empirica – ovvero iniziare a considerare seriamente di definire condizioni di accesso al pensionamento variabili in relazione ai differenziali nell'aspettativa di vita tra le diverse cate-

gorie occupazionali (per una discussione cfr. Leombruni *et al.* nel 3/2015 di «Politiche Sociali/Social policies»).

Per quanto le soluzioni tecniche non siano difficili da individuare, non è una sfida facile, trattandosi sostanzialmente di ridefinire cornici cognitive e valoriali sedimentatisi per decenni. La riforma del 2016 aveva mosso un primo, (troppo) timido, passo in questa direzione, salvo poi lasciare il processo di riforma incompiuto quando si è trattato di passare dagli interventi emergenziali di breve periodo alla discussione su una possibile ri-articolazione organica del sistema pensionistico (la cosiddetta *Fase 2*, rimasta sulla carta). Recuperare quel primo seme di cambiamento istituzionale è perciò tanto importante quanto necessario, al fine di avviare una ponderata fase di valutazione e proposte di riforma del sistema pensionistico italiano – empiricamente ben fondate, anche con riferimento all’esperienza comparata – volte a combinare in modo efficace ed efficiente *equità* e *sostenibilità* a fronte sia dei cambiamenti strutturali intervenuti nell’ultimo quarto di secolo (invecchiamento demografico, stagnazione economica, flessibilizzazione del mercato del lavoro) sia di quelli che si profilano all’orizzonte (economia 4.0, digitalizzazione, robotizzazione, ecc.).