

Matteo Jessoula

La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del trilemma delle pensioni?

(doi: 10.7389/86417)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2017

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.

La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?

di Matteo Jessoula

THE POLETTI-RENZI PENSION REFORM: A STEP TOWARDS THE SOLUTION OF THE PENSION «TRILEMMA»? • The «pension package» included in the 2017 Stability Law includes several measures which mark discontinuity vis à vis the austerity driven reforms of the period 2009-11. The new measures only expand old age expenditure, but they are also apparently innovative in their design and goals. By relying on the equity principle and promoting redistribution, the new reform actually aims at tackling the most severe social consequences produced by the combination of previous interventions with prolonged economic stagnation. The article assesses to what extent adopted measures may be considered effective, and may represent a first step towards the construction of a sustainable, adequate, and equitable pension system in Italy.

KEYWORDS *Pensions, reform, equity, sustainability, adequacy.*

Il «pacchetto pensioni» nella Legge di Stabilità 2017 • Numerose sono le misure previste dalla riforma delle pensioni Poletti-Renzi, inclusa nella Legge di Stabilità 2017. La più nota tra queste è l'APE (*Anticipo finanziario a garanzia pensionistica*) che, in via sperimentale dal 1.5.2017 al 31.12.2018, consente di ricevere un'indennità in anticipo fino a 3 anni 7 mesi rispetto all'età pensionabile fissata (fino al 2019) a 66 anni e 7 mesi. Si tratta, di fatto, di un semplice prestito, corrisposto da una banca in 12 mensilità annue – e coperto da un'assicurazione contro il rischio di premorienza – fino alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia. A questo punto il pensionato inizierà a restituire il prestito ricevuto, con rate mensili e per una durata di 20 anni. Più interessante, la versione *sociale* dell'APE prevede la possibilità di richiedere, a 63 anni, un'indennità pari al valore della pensione (entro un massimo di 1.500 euro mensili) da parte di alcune categorie di lavoratori «svantaggiati» con almeno 30 anni di contributi: *i*) disoccupati che da almeno tre mesi abbiano esaurito la prestazione per disoccupazione; *ii*) persone

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

che assistono da almeno 6 mesi un coniuge o parente con handicap grave; *iii*) individui con invalidità almeno pari al 74%. A questi si aggiungono i lavoratori, con almeno 36 anni di contributi, che da almeno 6 anni svolgono mansioni considerate *gravose*.

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

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

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

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

L'impianto: segnali di discontinuità, l'equità al centro • Come valutare tali misure? In primo luogo, va detto che l'*impianto* della riforma segna una chiara *discontinuità* se confrontato con gli interventi della fase 2009-2015. Tale discontinuità è determinata dal carattere *espansivo* del provvedimento che, in contrasto con i robusti interventi sottrattivi adottati durante la Grande Recessione, destina circa 7 miliardi per affrontare le più aspre conseguenze sociali delle Riforme Sacconi e Fornero-Monti, in particolare il notevole incremento dei disoccupati over 50, quadruplicati fino a quasi 500.000 unità in pochi anni.

Ma la portata innovativa della riforma non si ferma alla sua natura espansiva. Più rilevante è, infatti, che diverse misure contenute nella Legge di Stabilità mettono in discussione l'idea che un sistema pensionistico «equo» debba prevedere regole uguali per tutti e la corrispondenza tra contributi versati e prestazioni percepite a livello individuale. Tale idea, ancorata alla nozione di «equità attuariale», è divenuta dominante nel dibattito previdenziale italiano negli ultimi vent'anni per due ragioni. Da un lato, come formula ritenuta «salvifica» rispetto ai «vizi» e alle distorsioni ereditati dalla squilibrata espansione pensionistica dell'«età dell'oro» 1945-1975. Dall'altro, in conseguenza al passaggio al metodo contributivo, per effetto dei fenomeni di «inerzia cognitiva» e radicamento della coalizione di interessi che spesso seguono l'adozione di riforme innovative di ampia portata, quale appunto la riforma Dini del 1995.

In contrasto con tale approccio dominante, la riforma declina l'*equità* in senso sostanziale, aprendo al riconoscimento del *principio* che i lavoratori non sono tutti uguali né sul lavoro né al pensionamento (cfr. Leombruni *et al.*, *Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali*, in «Politiche Sociali», 3/2015), e che si debbano invece prevedere tutele più robuste per gli individui maggiormente svantaggiati. In particolare, due sono le sfide che vengono messe nel mirino dalla riforma con finalità equitative. La prima concerne le condizioni di accesso al pensionamento, ritenute troppo stringenti sia per la capacità di assorbimento di manodopera da parte di un mercato del lavoro ancora non in piena salute, sia per il profilo di alcune categorie di lavoratori e figure professionali, da cui l'introduzione dell'APE sociale e delle misure per lavoratori precoci e impiegati in mansioni usuranti. Per questi ultimi, l'eliminazione dell'aggancio automatico dei requisiti di pensionamento alle variazioni demografiche nonché del requisito dell'ultimo anno lavorativo in mansioni usuranti è particolarmente condivisibile ed era stata infatti da tempo evocata. La seconda direttrice di intervento mira a correggere, in misura limitata, l'allocazione delle risorse per gli attuali pensionati – per cui a una spesa pensionistica complessiva molto elevata corrisponde un'ampia quota di individui con redditi da pensione poco generosi – tramite misure di sostegno ai percettori di prestazioni modeste, irrobustimento ed estensione della quattordicesima, innalzamento della «no tax area».

Equità a parte, anche la *Rendita integrativa temporanea anticipata*, o RITA, appare un provvedimento utile a rendere meno ingessata la transizione lavoro-quiescenza, assegnando peraltro una nuova importante funzione – pur in via solo sperimentale – alla previdenza complementare dopo il parziale «spiazzamento» della stessa prodotto dalle Riforme Sacconi e Fornero-Monti (cfr. Jessoula, M. e M. Raitano, *La riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy*, numero speciale di «Politiche Sociali», n. 3/2015).

Le misure: una riforma con molti limiti • Se filosofia e impianto della riforma Poletti-Renzi appaiono dunque condivisibili, il diavolo, si sa, sta nei dettagli e ad un vaglio più approfondito le criticità non mancano.

Quattro sono infatti i profili critici, che riguardano: l'APE – «finanziaria» e sociale; la modulazione degli interventi sulla quattordicesima di pensione; la riduzione dell'aliquota nella gestione separata INPS; il profilo temporale delle misure adottate.

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

Critica appare anche la riduzione al 25% dell'aliquota contributiva nella gestione separata INPS per i professionisti titolari di partita IVA, sia perché il provvedimento differenzia ulteriormente tali lavoratori dai collaboratori nell'ambito della stessa gestione, sia perché nel sistema contributivo ad aliquote più basse corrispondono pensioni di importo inferiore, col rischio di incidere negativamente sull'adeguatezza delle prestazioni future.

Più apprezzabile sotto il profilo equitativo è l'APE *sociale*. Tuttavia gli elevati requisiti contributivi per accedervi – 30/36 anni a seconda delle categorie – rischiano di escludere dal beneficio una quota consistente di lavoratori, specie se si considera che in Italia la durata media della vita lavorativa è di 30 anni – la più bassa in Europa, cinque anni in meno rispetto alla media UE-28. Inoltre, va considerato che l'APE sociale non introduce un vero e proprio diritto soggettivo alla prestazione in oggetto, essendo l'erogazione vincolata

a un numero programmato, definito in base alle risorse allocate con la Legge di Stabilità (art. 186, legge 232/16).

Per quanto concerne, invece, le misure a *sostegno del reddito dei pensionati attuali*, specialmente l'irrobustimento e l'estensione della «quattordicesima», diversi commentatori hanno rilevato come il provvedimento, non considerando il reddito familiare dei beneficiari né prevedendo l'applicazione dei criteri ISEE per l'accesso, si traduca in una misura che, pur di segno redistributivo e progressivo, non avvantaggia i più bisognosi e non esclude completamente dal beneficio i pensionati a reddito elevato (cfr. Baldini M., E. Casabianca e E. Giarda, *No-tax area e quattordicesime, cosa cambia per i pensionati*, in «lavoce.info»).

Infine, circa il *profilo temporale* della riforma, non si può non osservare che i provvedimenti per le giovani generazioni sono stati, ancora una volta, rimandati ad una successiva fase di confronto tra governo e sindacati (cosiddetta «fase 2»), mentre le misure incluse nella riforma Poletti-Renzi hanno riguardato le regole per i lavoratori prossimi al pensionamento e quelli già in quiescenza, replicando di fatto il modello consolidato – e non necessariamente virtuoso – di negoziazione e accordo degli ultimi due decenni.

Alcune osservazioni conclusive • Nel verbale d'intesa firmato da governo e sindacati a conclusione della negoziazione sulle misure da includere nella Legge di Stabilità 2017 si è prevista, esplicitamente, tale «fase 2», rispetto alla quale le parti si sono impegnate a «proseguire il confronto per la definizione di ulteriori misure di riforma del sistema di calcolo contributivo, per renderlo più equo e flessibile, per affrontare il tema dell'*adeguatezza delle pensioni* dei giovani lavoratori con redditi bassi e discontinui, per favorire lo sviluppo del risparmio nella previdenza integrativa, mantenendo la *sostenibilità finanziaria* e il corretto rapporto tra generazioni insiti nel metodo contributivo» [ndr, corsivi dell'autore].

Il cantiere previdenziale è dunque (presumibilmente, dato il cambio di governo) destinato a rimanere aperto e alcuni fattori suggeriscono che proprio la nozione di *equità*, come intesa in questo contributo, possa divenir la «parola chiave» del dibattito pensionistico nel prossimo futuro. Se infatti si considerano come dati i vincoli di finanza pubblica – anche in ragione dell'elevata spesa pensionistica e del sotto-finanziamento di importanti comparti del welfare state italiano (*in primis* politiche anti-povertà e di conciliazione vita-lavoro) – il dibattito e le proposte di intervento dovranno necessariamente puntare a soluzioni che affrontino un vero e proprio «trilemma»: la virtuosa combinazione di *sostenibilità economico-finanziaria*, *adeguatezza delle prestazioni* e, non ultima, *equità* sia nell'accesso al pensionamento che negli importi pensionistici.

In questo quadro, mentre rimane da valutare fino a che punto il metodo contributivo costituisca la cornice più efficace ed efficiente per risolvere il trilemma, si può ragionevolmente affermare, anche alla luce dei provvedimenti recenti, che la politica pensionistica è destinata vieppiù a diventare una questione di distribuzione e, soprattutto, re-distribuzione. L'auspicio è, dunque, che la menzionata «fase 2» possa costituire un cruciale – e ben fondato sul piano dell'evidenza empirica – snodo della tutela della vecchiaia in Italia, volto a (ri-)disegnare un sistema pensionistico economicamente *sostenibile*, *adeguato* nelle prestazioni, nonché capace di mantenere l'*equità* – in senso sostanziale – e la *coesione sociale* tra e all'interno delle generazioni.