



Lo statuto delle pensioni: un cantiere legislativo sempre aperto

Madia D'Onghia

1. Premessa

E' dall'indomani dell'entrata in vigore della Riforma Fornero del 2012, che si parla della necessità di rivedere lo statuto delle pensioni, sostanzialmente e in estrema sintesi per due ordini di ragioni: 1) alleggerire la rigidità dei requisiti di accesso alla pensione; 2) adattare le regole a un mercato del lavoro che mal si concilia col sistema di calcolo contributivo.

Tale esigenza si è fatta sempre più pressante soprattutto nella logica di operare un ripensamento del modello di previdenza pensionistica che sia dotato di una sua strutturalità e omogeneità, considerando che nel corso dell'ultimo decennio si è spesso intervenuti con provvedimenti frammentari e sperimentali, non certo riconducibili ad una cornice organica.

Un tale incedere disorganico ha inevitabilmente generato una qualche frammentazione e provvisorietà degli interventi, non senza elementi di possibili contraddizione ed anche disparità di trattamento (come più volte rilevato dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 234 del 2020).

Ciò ovviamente nuoce al quadro sulla prospettiva pensionistica, che abbisogna di una chiarezza di fondo, basata su una capacità di visione dei bisogni sociali proiettata su un orizzonte lungo, allo scopo di delineare un futuro leggibile, alla portata del cittadino lavoratore e del pensionato di oggi e di domani.

Eppure più volte si sono avviati tavoli tecnici, più o meno formali, con il coinvolgimento delle parti sociali, per porre in essere una riforma strutturale (lo si è fatto nel 2016, analogamente nel 2020 e così nell'attuale compagine governativa), ma ogni volta le buone intenzioni sembrano naufragare dinanzi al convitato di pietra sempre presente a questi tavoli: la limitatezza delle risorse economiche. A ciò si aggiunga che il riassetto della previdenza è,

da sempre, “poco commestibile” elettoralmente e, dunque, diventa un obiettivo di difficile realizzazione tanto più si è vicini a un appuntamento elettorale.

Se poi si considera l’attuale grave crisi internazionale scatenata dalla guerra in Ucraina, le prospettive sono ancora più pessimistiche. È già saltata, infatti, la prima verifica politica con i leader sindacali sullo stato di avanzamento del confronto sulle pensioni, prevista il 7 febbraio scorso.

2. *Lo stato dell’arte*

Ma vediamo cosa bolle in pentola. L’impegno preso ai primi di gennaio è stato quello di definire un primo memorandum d’intesa con i sindacati in tempo utile per il Def da presentare entro il 10 aprile, con l’obiettivo di rendere più flessibile la legge Fornero, rimanendo, comunque, rigidamente all’interno del solco del metodo contributivo.

Da quali consapevolezze si è partiti?

Dal fatto che una gestione accorta e responsabile del sistema pensionistico impone di tener conto di diverse variabili:

a) dell'andamento demografico, poiché sempre più inattivi saranno da mantenere con meno attivi e meno nascite;

b) dell'andamento del mercato del lavoro, con sempre più lavoratori precari ed anziani;

c) del patto tra le generazioni su cui si fonda il sistema a ripartizione;

d) dell'incertezza del mercato del lavoro post Covid, ora aggravata anche dalla grave crisi internazionale rinveniente dalla guerra in Ucraina, e della necessità di sostenere la ripresa economica, con il potenziamento dei provvedimenti in materia di espansione, isopensione, nuove competenze, staffetta generazionale, ape sociale, fondi di solidarietà: strumenti che, in parte, sono stati già assunti, e dove la stessa pensione, nella sua variante “anticipata”, finisce per essere utilizzata, di fatto, come ammortizzatore sociale.

Tutte queste criticità pongono al centro dell'intervento riformatore, innanzitutto (I) il tema della flessibilità in uscita, ovvero l'introduzione di regole che, al raggiungimento di

una determinata età, consentano al lavoratore la possibilità di scegliere la data in cui accedere al trattamento pensionistico c.d. anticipato. Questione, questa, già urgente proprio in ragione della scadenza del meccanismo sotteso alla “quota 102” (64 anni di età + 38 anni di anzianità contributiva) che come noto è subentrata dal 1° gennaio 2022 alla “quota 100”¹.

Entrambi i meccanismi hanno carattere sperimentale, che, al loro scadere, lasciano operativi esclusivamente i requisiti di accesso ordinari ai trattamenti pensionistici di vecchiaia e anticipata, introdotti dalla legge n. 214/2011 (cd. riforma Fornero), che consentono il pensionamento - nel primo caso, pensione di vecchiaia – al raggiungimento di un'età anagrafica di 67 anni, con un'anzianità contributiva pari a 20 anni; nel secondo, pensione anticipata, al conseguimento di un'anzianità contributiva pari a 41 anni e 10 mesi per le donne, e 42 anni e 10 mesi per gli uomini.

In una prospettiva ancora più ampia, va , poi, segnalata una seconda emergenza (II), ovvero la **necessità di ripensare i vincoli presenti nel sistema di calcolo contributivo**, che rendono molto difficile l'accesso al pensionamento in quanto condizionano la maturazione del diritto alla pensione al raggiungimento di determinate soglie economiche. Ed invero, per i lavoratori privi di anzianità contributiva al 31.12.1995, rientranti quindi nel regime di calcolo c.d. contributivo puro, il conseguimento della pensione di vecchiaia è riconosciuto a condizione che il lavoratore – oltre a soddisfare i requisiti dell'età anagrafica (di 67 anni) e dell'anzianità contributiva (pari a 20 anni) - abbia maturato un importo di pensione non inferiore a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale. Ai fini, invece, dell'accesso alla pensione anticipata, accanto al canale standard, dato dalla necessaria maturazione di 42 anni (41 anni se donne) di età e 10 mesi, per tali lavoratori è riconosciuta la possibilità di pensionamento a 64 anni di età con almeno 20 anni di contributi a condizione, però, che risulti soddisfatto un importo minimo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale. Si tratta di soglie (1,5 e 2,8) di difficile raggiungimento, - la seconda, di fatto, impossibile – specie a per le carriere lavorative

¹ La decorrenza del trattamento pensionistico anticipato “quota 102” è ancorato al sistema posticipato di decorrenza delle c.d. finestre (pari a tre mesi) e non è cumulabile con altri redditi da lavoro autonomo o subordinati sino al compimento dell'età per il pensionamento di vecchiaia. Il cumulo è consentito solo con redditi da lavoro occasionale, percepiti entro la soglia di 5.000 euro lodi annui.

discontinue e con bassi salari. A ciò si aggiunga che, per i giovani lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 1996, non è ad oggi riconosciuto il diritto al trattamento minimo di pensione.

Tutto ciò si riflette negativamente sulle generazioni più giovani. Nel caso specifico del metodo di calcolo contributivo, in assenza di correttivi di natura redistributiva, la prestazione – è bene ribadirlo - riflette in modo completo la carriera lavorativa, venendo l'importo della pensione a dipendere da cinque fattori: a) aliquote di contribuzione; b) periodi di lavoro con contribuzione effettiva o figurativa; c) livelli del reddito da lavoro; d) tasso di capitalizzazione del montante; e) età di pensionamento. Ne consegue, sul piano generale, che il rischio di avere pensioni inadeguate riguarda i lavoratori che: i) si pensionano in anticipo; ii) aderiscono a fondi pensione che prevedono aliquote minori; iii) hanno carriere brevi (entrate ritardate, uscite anticipate, frequenti interruzioni); iv) hanno redditi da lavoro bassi; v) hanno totalizzato nell'arco della carriera un elevato numero di anni caratterizzati da una crescita economica ridotta o negativa.

Pertanto, nel caso di percorsi meno strutturati, con redditi più bassi, frequenti periodi di non occupazione, difficoltà a mantenere il lavoro nelle età più elevate, in particolare se accompagnati da aliquote contributive ridotte, come per molta parte del lavoro autonomo e parasubordinato - condizione percentualmente aumentata rispetto a quando fu introdotto il calcolo contributivo - vi è il rischio concreto di maturare una pensione d'importo basso o comunque inadeguato ad avere una condizione di vita decente in età anziana.

Una terza esigenza (III) è anche quella rafforzare – e rendere strutturali - le misure volte **ad agevolare l'accesso al pensionamento anticipato di quei lavoratori caratterizzati da una maggiore fragilità occupazionale dal punto di vista della salute o dell'attività lavorativa**, che incide sulla capacità di prosecuzione della loro attività: è il caso di coloro che svolgono attività usuranti o gravose; di chi perde il lavoro dopo i sessant'anni, quando è più difficile ricollocarsi sul mercato del lavoro; di coloro che svolgono attività di cura.

Dal 2017, invero, il legislatore ha introdotto alcuni canali "agevolati" di accesso al pensionamento, quali la disciplina riservata ai lavoratori c.d. precoci e l'Ape sociale. Nel primo caso, l'art. 1, c. 199, legge 11 dicembre 2016, n. 232, consente ad alcune categorie di lavoratori (disoccupati, invalidi civili, caregiver e lavoratori addetti a mansioni gravose) la

possibilità di beneficiare di un particolare canale di accesso alla pensione anticipata, qualora abbiano maturato 41 anni di anzianità contributiva, con almeno 12 mesi di attività lavorativa svolta prima del diciannovesimo anno di età. Nel secondo, l'art. 1, c. 179, della medesima legge ha introdotto - in via sperimentale - un'indennità a carico dello Stato, erogata dall'Inps, ai lavoratori rientranti nelle medesime categorie previste per i c. precoci, che abbiano compiuto almeno 63 anni di età. L'indennità, di natura assistenziale, è corrisposta fino al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia ed è riconosciuta a condizione che, oltre al requisito anagrafico, sia stato maturato anche un requisito contributivo minimo di 30 anni (36 per i lavoratori impiegati in mansioni gravose). Per le lavoratrici madri è riconosciuta la possibilità di anticipare il requisito contributivo di quattro mesi per ogni figlio, a fino a un massimo di due anni.

La misura è stata introdotta in via sperimentale e poi annualmente prorogata. Così è accaduta da ultimo anche con la Legge di bilancio 2022 che, facendo tesoro anche dei lavori di un'apposita Commissione, ha esteso la platea dei c.d. gravosi e, fermo restando il requisito anagrafico di 63 anni, ha differenziato il requisito contributivo a seconda della categoria di appartenenza: a) 30 anni, per i disoccupati di lunga durata, per caregiver e gli invalidi civili dal 74%; b) 36 anni per gli addetti ai lavori gravosi, passati dal 17 a 31; c) 32 anni per gli operai edili. Le donne, inoltre, hanno diritto a una riduzione del requisito contributivo pari a un anno per ogni figlio, sino a un massimo di due.

Un ulteriore canale di accesso anticipato al pensionamento è, poi, oggi, riservato alle donne (c.d. Opzione donna). La legge n. 243 del 2004 ha, infatti, per la prima volta riconosciuto alle lavoratrici – sempre in via sperimentale - la possibilità di anticipare l'uscita dal mondo del lavoro, a patto di accettare il ricalcolo della pensione con il sistema di calcolo contributivo (generalmente meno favorevole alla lavoratrice rispetto al sistema di calcolo retributivo, in particolare quando la quota retributiva sia particolarmente consistente). L'opzione, più volte prorogata, da ultimo dalla legge di Bilancio 2022, consente alle donne di accedere alla pensione qualora siano maturati, entro il 31 dicembre 2021, almeno 58 anni d'età (59 anni per le lavoratrici autonome) e 35 anni di contributi “effettivi” (escludendo cioè la contribuzione figurativa e della malattia non integrata dal datore di lavoro); la decorrenza del

trattamento pensionistico avviene trascorsi 12 mesi (18 per le lavoratrici autonome) dalla maturazione del requisito.

Resta, infine, una quarta esigenza (IV) , relativa alla necessità **di potenziare il sistema della previdenza complementare**. Tale sistema, regolamentato agli inizi degli anni '90 nell'ambito della riforma delle pensioni, riconosce al lavoratore che abbia destinato a tale fine, in tutto o in parte, il proprio TFR, l'opportunità di percepire una pensione complementare sotto forma di rendita o di capitale al momento del pensionamento dal sistema pubblico. A trent'anni dall'istituzione della previdenza complementare a capitalizzazione individuale con adesione su base volontaria, il sistema richiede un adeguamento normativo in grado di superare le criticità connesse alla platea degli aderenti, caratterizzata da un tasso di adesione insufficiente e con una larga prevalenza di lavoratori con età media elevata (vicina al cinquanta anni), di sesso maschile, dipendenti della grande azienda situata nelle aree del centro nord del paese.

3. Le proposte di riforma

In considerazione di tali criticità si è avviato un confronto con le parti sociali e alla presenza sempre di rappresentanti della Ragioneria dello Stato per formulare proposte, muovendosi su tre grandi aree tematiche: a) le prospettive e garanzie pensionistiche per i giovani e donne; b) la flessibilità in uscita dal mondo del lavoro; c) la previdenza complementare.

3.1. Le prospettive e le garanzie pensionistiche per i giovani e donne

La problematica è collegata all'attuale sistema pensionistico che, nel giro di qualche anno, sarà interamente contributivo: infatti, la platea di coloro che ancora sono in servizio ed andranno in pensione con il sistema interamente retributivo, cioè che al 1° gennaio 1996 avevano maturato diciotto anni di anzianità, ammontava al 31 dicembre 2020 a 297.320 soggetti, ridotta al 15 novembre 2021 a circa 192.000 soggetti; al contempo, è ragionevole stimare che entro il 2030 andrà in pensione la massima parte di coloro che sono soggetti al

sistema misto, cioè che erano in servizio prima del 1° gennaio 1996 ma non avevano maturato a tale data diciotto anni di anzianità, sicché dal 2030 la totalità delle pensioni sarà liquidate con il sistema contributivo, tranne gli ultimi residui del sistema misto.

In proposito occorre rimarcare che il sistema contributivo è idoneo a garantire una pensione sufficiente per un'esistenza dignitosa in presenza di: a) continuità negli anni della prestazione lavorativa; b) elevato numero di anni di contribuzione; c) percezione di una retribuzione media (1.500,00 euro circa).

L'attuale mercato del lavoro, caratterizzato da discontinuità dell'impiego e da bassi salari, purtroppo, non è in grado di garantire a tutti i lavoratori, in particolar modo ai giovani, le predette condizioni, ragion per cui si pone il problema di garantire comunque alle generazioni che hanno iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996 un sostentamento sufficiente per il periodo della vita in cui cesseranno l'attività di lavoro.

Sul punto il tavolo tecnico ha convenuto che debba essere dato rilievo al principio di **“valorizzazione”** dei contributi, la cui possibile declinazione può avvenire in due direzioni: o riconoscendo ai fini contributivi periodi di non lavoro, quali la formazione (università, stage, tirocini, formazione professionale), la maternità al di fuori del rapporto di lavoro, il lavoro di cura, la disoccupazione per i periodi non coperti dalla NASPI, ecc.; o applicando ai periodi di versamenti contributivi un coefficiente di calcolo (ad es. 1 anno di contributi non viene calcolato 1 ma 1,2) tale da permettere al lavoratore di raggiungere l'anzianità sufficiente a percepire una pensione sufficiente ad una vita decorosa.

Va da sé che, nell'uno o nell'altro caso, necessita un intervento della finanza pubblica a sostegno del progetto – intervento che sarà tanto minore quanto più si creeranno condizioni favorevoli del mercato del lavoro - sulla cui quantificazione si potrà concretamente modellare il contenuto della proposta (numero degli anni che possono essere complessivamente riconosciuti per le attività non lavorative, percentuale aggiuntiva di valorizzazione dei contributi versati).

Allo stato, gli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali stanno provvedendo ad individuare la platea dei possibili destinatari (tenendo conto dell'età, della continuità della

prestazione lavorativa, dei salari percepiti), comunque limitata ai soggetti che hanno iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996, per effettuare una serie di possibili ipotesi.

Il sistema della “valorizzazione” dei contributi avrebbe il vantaggio di non determinare una spesa immediata per l’erario, perché l’accredito della contribuzione figurativa (sia nel caso della valorizzazione di periodi di attività diverse dal lavoro, sia nel caso della maggiore valorizzazione dei contributi effettivamente versati) non sarebbe immediato né sicuro, perché se ne rinvierebbe la verifica al momento della presentazione della domanda di pensione, limitando l’intervento ai soli casi in cui il lavoratore non sia in grado, sulla base della contribuzione versata, di raggiungere il livello della pensione sufficiente e dignitosa che sarà stato riconosciuto dal legislatore.

Tale livello dovrà comunque essere superiore all’assegno sociale, per incentivare la cultura del lavoro regolare nella coscienza del maggior beneficio ricavabile dal versamento della contribuzione rispetto all’importo della prestazione assistenziale.

Il tavolo tecnico si è poi trovato d’accordo sulla necessità di adottare maggiore flessibilità sulle soglie stabilite dalla legge “Fornero” per poter accedere al trattamento pensionistico anticipato o al trattamento di vecchiaia (rispettivamente 2,8 e 1,5 volte il trattamento minimo), nella direzione di una loro riduzione.

Rimane poi sul tavolo anche l’idea di inserire in modo stabile nel sistema una pensione contributiva di garanzia (PCG), come schema legato direttamente al rapporto previdenziale e non a forme di sostegno assistenziale. La finalità è proprio quella di limitare il rischio che, dopo una carriera lavorativa e contributiva relativamente fragile, le pensioni maturate siano troppo basse per corrispondere ai canoni dell’adeguatezza fissati dal nostro dettato costituzionale e ribaditi dalle raccomandazioni emerse nel confronto tra i paesi membri dell’Unione europea.

Tra le ipotesi finora emerse, vi sono due principali schemi a cui si può fare riferimento per determinare l’ammontare delle prestazioni di una PCG.

I) Il primo consiste nel fissare una soglia (finora i valori ipotizzati vanno dai 550 ai 780 euro a prezzi e potere d’acquisto 2019) in corrispondenza con il requisito minimo di 20 anni di contribuzione. Oltre tale soglia vi potrebbe essere la maturazione di una cifra fissa (ad es.

30 euro) per ogni anno di contribuzione aggiuntiva fino ad un tetto massimo (per ipotesi mille euro, ammesso che si ritenga opportuno fissare un tetto), ottenibile, secondo il valore della soglia, con un numero di anni aggiuntivi oltre i 20 anni del requisito minimo. Lo schema è in sé molto semplice ma andrebbe meglio articolato sul lato dell'età anagrafica dei percettori. Una ulteriore declinazione di questo primo schema potrebbe essere quella di un incremento annuo percentuale, lineare o decrescente/crescente rispetto all'anzianità contributiva a muovere dal requisito minimo dei 20 anni di contribuzione. Per l'età anagrafica, potrebbe essere imposto un vincolo di età anagrafica minima allineato al requisito che emergerà dalla revisione del sistema allo scadere della fase di sperimentazione in vigore di "quota 102".

II) Una seconda ipotesi vede il calcolo dell'ammontare della soglia collegato in modo congiunto alla maturazione dei due requisiti di anzianità contributiva e di età anagrafica. Un'implementazione di questo schema basata sulla considerazione congiunta dell'età contributiva ed anagrafica potrebbe ridefinire gli importi seguendo i) le variazioni del coefficiente di trasformazione rispetto all'età anagrafica, e ii) un incremento percentuale, lineare o decrescente/crescente, rispetto all'età contributiva.

Naturalmente, rispetto all'adozione di una PCG, vi è l'ulteriore problema - direi, il vero problema - degli oneri finanziari per i quali è necessario definire sia quali possano essere le fonti di copertura sia le modalità del prelievo. Due le possibili strade da seguire.

1) La versione più semplice consiste nel ritenere che il finanziamento debba ricadere sulla fiscalità generale, in modo che i redditi dell'intera collettività siano chiamati a sostenere la riduzione del rischio sociale rappresentato dalla povertà in età anziana. Questa soluzione presenta però due aspetti problematici che non possono essere sottovalutati. Il primo è quello relativo alla pressione fiscale che è già molto alta nel nostro paese e che viene ritenuta un freno importante alla crescita economica. Il secondo problema, forse anche più complesso, riguarda l'equità di tale soluzione. In Italia, come è noto, il prelievo fiscale è di fatto distribuito in modo diseguale e poco progressivo, con una ricaduta negativa sui redditi da lavoro e, per la quota tassabile, anche sugli stessi redditi dei pensionati.

2) Un diverso criterio di finanziamento, non necessariamente totale ma anche solo parziale, potrebbe essere inserito all'interno dello stesso sistema previdenziale, in una forma

che è assimilabile ad un premio che i lavoratori pagano per essere assicurati, almeno in parte, affinché i periodi di inoccupazione o di basso reddito non si ripercuotano interamente sulle future prestazioni pensionistiche. Tale schema, che non altererebbe i cardini del modello contributivo, in particolare la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema, potrebbe essere attuato prelevando una quota percentuale dell'aliquota nominale da tutti contribuenti da destinare a un fondo di "solidarietà contributiva" da ripartire in parti uguali (o con una ponderazione basata sui diversi valori delle aliquote nominali) computabili sui conti individuali per l'accumulazione del montante. Questa modalità di funzionamento, oltre ad avere una logica che riflette principi assicurativi e solidaristici, avrebbe anche alcuni vantaggi non trascurabili dal punto di vista del peso fiscale in quanto, riducendo sia il numero dei futuri beneficiari che l'ammontare medio dell'integrazione, renderebbe molto più sopportabile l'eventuale onere residuo ricadente sulla fiscalità generale. L'attribuzione diretta dell'integrazione al conto individuale in ogni anno di riparto può anche valere come schermo rispetto al rischio "politico" che un lavoratore basi le proprie scelte sulla promessa di un'integrazione del reddito a fine carriera.

Naturalmente, la pensione di garanzia sarebbe quel valore di pensione contributiva minimo riconosciuto a coloro che vadano in pensione all'età prevista con il numero di anni di contribuzione previsto solo quando la pensione contributiva risulta inferiore a un certo tetto.

3.2. La flessibilità in uscita dal mondo del lavoro

Su questo tema non si intende mettere in discussione il dato acquisito dell'età della pensione di vecchiaia attualmente fissata a 67 anni. Fermo restando questo dato, si intende prevedere, al fine di dare certezza al sistema previdenziale, un regime stabile di uscita anticipata dal mondo del lavoro idoneo a garantire una possibilità di "**libera scelta**" ai lavoratori che intendano cessare anticipatamente la prestazione lavorativa, sempre correlata al paradigma dell'attuale sistema previdenziale, costituito dal regime contributivo.

Si consideri che, allo stato attuale della legislazione, vi sono 10 modalità di pensionamento anticipato, collegate alla ricorrenza di determinate circostanze, mentre il

sistema avrebbe necessità di semplificazione prevedendo una modalità generalizzata fruibile da qualsiasi lavoratore.

Anche in questo caso la soluzione tecnica è strettamente dipendente dalla disponibilità finanziaria che sarà resa disponibile e che, a sua volta, è collegata alla platea dei possibili interessati alla facoltà dell'uscita anticipata dal mondo del lavoro.

Quest'ultima non riguarda i lavoratori ancora in servizio che hanno diritto di andare in pensione con il sistema interamente retributivo, trattandosi di una platea ormai in fase di estinzione (attualmente sono ancora in servizio circa 192.000 lavoratori), peraltro composta da soggetti che, all'attualità, hanno abbondantemente superato i 40 anni di contribuzione.

Né riguarda la platea degli assunti dopo il 1° gennaio 1996, che sono interessati dalla diversa tematica della pensione contributiva di garanzia.

La platea interessata alla flessibilità nell'uscita anticipata dal lavoro sono, quindi, i lavoratori che fruiscono attualmente del sistema pensionistico misto, cioè quelli che alla data del 1° gennaio 1996 non avevano ancora maturato diciotto anni di anzianità.

Si tratta di modulare diversamente – in modo strutturale (e non dunque attraverso interventi di carattere sperimentale o fissazione di quote) - le soglie fissate per la pensione di vecchiaia, secondo la normativa in vigore e di riconoscere una possibilità di scelta a tutti i lavoratori che richiedono di accedere al pensionamento di vecchiaia. Tale mutamento risulta più coerente con l'obiettivo di una sempre maggiore responsabilizzazione nella costruzione di un trattamento pensionistico adeguato e nella scelta del momento del pensionamento, esigenze connaturate al sistema di calcolo contributivo, il cui funzionamento appare invero in contrasto con le soglie rigide di accesso a pensione.

Lo stesso cambiamento si pone, inoltre, nella direzione di una maggiore libertà ed individualizzazione nel passaggio dal tempo di lavoro al tempo di non lavoro, dal momento che la cesura tra lavoro e non lavoro si è fatta più labile e meno standardizzata: anche il sistema previdenziale deve essere adattato a questo mutamento.

Una riforma credibile, cioè, deve tener conto della valorizzazione del part time e della staffetta generazionale, del potenziamento delle politiche attive e dello smart working, che

pure risultano obiettivi qualificanti dell'azione posta in essere dal Ministero del lavoro, e ciò favorirebbe l'invecchiamento attivo con il prolungamento della vita lavorativa ed il ricambio generazionale, e potrebbe utilmente disincentivare le uscite anticipate dal lavoro.

In questo quadro, una volta fissata una soglia di anzianità minima (anagrafica e contributiva), capace di garantire l'adeguatezza della prestazione, la maggiore flessibilità pensionistica potrebbe rappresentare un'opportunità innegabile per il rilancio degli investimenti e per un nuovo modello di sviluppo e di società operosa ed inclusiva. E darebbe libertà di scelta sia a chi vuole restare, sia a chi vuole uscire dal mercato del lavoro.

Tale facoltà generale di uscita anticipata dal mondo del lavoro deve in ogni caso affiancarsi all'altra già prevista dalla disciplina attuale, quella per i lavori gravosi ed usuranti, eventualmente da estendere ad altre situazioni comparabili ma attualmente escluse.

A questo proposito vorrei qui riportarvi le conclusioni a cui è giunta la Commissione tecnica incaricata di studiare la gravosità delle occupazioni, anche in relazione all'età anagrafica e alle condizioni soggettive dei lavoratori e delle lavoratrici, anche derivanti dall'esposizione ambientale o diretta ad agenti patogeni (istituita ai sensi dell'art.1, co. 474 della L. 27.12.2019, n.160 – DPCM 17.11.2020 e D.M. 12.01.2021, n.3).

La Commissione ha evidenziato che:

- lavorare più a lungo in età più anziana espone a rischi di maggiore gravosità che agiscono su una abilità lavorativa ridotta e in presenza di posti di lavoro non adattati all'invecchiamento;
- un allungamento non programmato di età pensionabile espone ad un più alto rischio di depressione e di infarto i lavoratori provenienti da carriere professionali meno qualificate;
- per regolare la flessibilità in uscita per i lavoratori occorre identificare le professioni che sono più gravose secondo le tre dimensioni di sostenibilità del lavoro in età anziana, che sono la presenza di un rischio elevato di infortuni, di disturbi muscoloscheletrici e di stress cronico;
- queste disuguaglianze di gravosità nella professione si riflettono anche nelle disuguaglianze nella aspettativa di vita al momento dell'età pensionabile: nella

popolazione generale tra le classi più qualificate e quelle meno qualificate si osserva un divario di tre e due anni di aspettativa di vita al momento del pensionamento rispettivamente tra uomini e donne; nella popolazione attiva la differenza rimane uguale tra gli uomini ed è più modesta tra le donne a causa di fattori di selezione nella occupazione femminile.

Da queste evidenze scientifiche ne ha fatto discendere una serie di implicazioni per le politiche:

- occorre investire in iniziative di prevenzione dei rischi sul lavoro e promozione della salute sui comportamenti insalubri che possono ritardare la perdita di abilità lavorativa della forza lavoro che invecchia;
- servono iniziative di adattamento dei posti di lavoro e delle mansioni che siano a misura della ridotta abilità lavorativa della forza lavoro che invecchia;
- sono necessarie misure di flessibilità dell'età di uscita dal lavoro che tengano conto della gravosità della professione per quanti non possono adattare la propria abilità lavorativa alle condizioni di lavoro,
- i lavoratori italiani arrivano all'età pensionabile con significativi svantaggi nella aspettativa di vita, svantaggi che meriterebbero di essere compensati dal regime pensionistico per evitare che i lavoratori meno abbienti finanzino la pensione a quelli più abbienti per il solo fatto di avere una più sfavorevole sopravvivenza.

Infine, sempre in relazione alla problematica della flessibilità in uscita, restano altre due consapevolezza: 1) la necessità di revisione delle predette soglie economiche; l'idea, al momento, è di aggredire quella del 2,8 del trattamento minimo, stabilita dalla legge attualmente vigente per poter accedere al trattamento pensionistico anticipato; 2) la necessità di revisione del sistema che collega l'età pensionabile alla speranza di vita e che penalizza fortemente coloro che optano per l'uscita anticipata dal mondo del lavoro.

3.3. La previdenza complementare

Quanto alla previdenza complementare è stata messa in evidenza la sua importanza nella prospettiva di costituire il secondo pilastro del trattamento pensionistico, funzionale a

garantire ai lavoratori, interamente soggetti al sistema contributivo, condizioni di vita tali da assicurare una vecchiaia dignitosa.

In tale prospettiva, va tenuto conto che, allo stato, la quasi totalità di coloro che raggiungono età e versamenti necessari a percepire il trattamento complementare optano per il versamento unico in forma capitale e non per la percezione della rendita, in tal modo utilizzando l'accumulo presso i fondi della previdenza complementare allo stesso modo dell'accumulo del t.f.r. presso il datore di lavoro.

Vi è quindi evidenziata la necessità che i fondi provvedano a ridefinire i contratti troppo onerosi stipulati con le compagnie assicuratrici per il pagamento della rendita vitalizia agli aventi diritto, eccessiva onerosità che porta i beneficiari ad optare per il pagamento in linea capitale.

Su questa tematica l'idea è quella di: a) rilanciare l'adesione alla previdenza complementare tramite un nuovo semestre di silenzio – assenso; b) prevedere misure a tutela della effettiva libertà di adesione stabilendo - come è avvenuto per le cosiddette dimissioni in bianco – che la scelta del lavoratore di trattenere il t.f.r. in azienda (soprattutto nelle piccole imprese) avvenga in una sede protetta che possa garantire la libertà del lavoratore; c) prevedere una semplificazione amministrativa per la riscossione delle quote, con la possibilità per i fondi pensione negoziali di sottoscrivere apposite convenzioni con l'Inps finalizzate al versamento, con procedura unificata, dei contributi all'assicurazione generale obbligatoria e al fondo pensione.

Vi è anche l'ulteriore proposta di parte sindacale di riportare la tassazione sui rendimenti all'aliquota dell'11%, ma che non sarà oggetto di esame nell'ambito della riforma del sistema pensionistico, essendo già all'esame del Parlamento una legge delega di riforma del sistema fiscale nel cui ambito si provvederà a disciplinare unitariamente anche la tassazione sulle diverse tipologie di rendite finanziarie.

4. Conclusioni

Questi i lavori in corso del cantiere “Pensioni”.

È evidente che la necessità di procedere ad una revisione della disciplina delle pensioni, allo scopo di attenuare alcune rigidità presenti nel sistema, è chiara a tutti.

Allo stesso tempo si è consapevoli che una riforma del sistema pensionistico, dotata di organicità e di visione prospettica, dovrebbe muoversi tra equità intergenerazionale, sostenibilità finanziaria ed adeguatezza delle prestazioni, ovvero nel rispetto delle principali coordinate che hanno guidato le svolte previdenziali del nostro Paese negli ultimi 25 anni, a fronte di mutamenti economico-sociali di portata epocale e della persistente sfida demografica.

Tali direttrici risultano volte a realizzare all'interno del sistema previdenziale un difficile equilibrio, rispettoso dell'art. 38 Cost. e delle indicazioni provenienti dalla Unione europea.

A mio avviso, pur dovendosi proseguire lungo il percorso di assestamento e sostenibilità a lungo termine del sistema, occorre, da una parte, accentuare i tratti solidaristici della protezione sociale, e, dall'altra, rafforzare l'aspetto della responsabilizzazione ed individualizzazione dei trattamenti pensionistici, presenti nei principi ispiratori evocati.

Il tema delle pensioni costituisce uno snodo strutturale che affonda le proprie diramazioni all'interno del mondo del lavoro e dell'intera società, e la cui revisione deve perciò andare di pari passo con lo sviluppo del welfare e dell'intera economia del Paese.

È per questo necessario perseguire un più generale obiettivo di crescita e di aumento di produttività del sistema paese, che rafforzi la sostenibilità dei conti previdenziali aumentando il tasso di partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro ed il lavoro di qualità; soprattutto tra le donne ed i giovani, i più penalizzati dal lavoro discontinuo e dai bassi salari. Sono necessari cambiamenti che, partendo dalla lettura della situazione in atto, siano in grado di guardare al futuro del Paese e ai suoi bisogni, allo scopo di produrre un rinnovato scambio politico attraverso un modello di sviluppo in grado di far crescere i diritti di chi lavora unitamente alle imprese ed al Paese. Tutto questo nell'epoca difficile della globalizzazione, resa ancora più complessa dalle crisi ancora in atto, epidemiologica e internazionale, che stanno acuendo le debolezze strutturali del sistema di welfare nel nostro Paese, in primis del suo apparato sanitario; con ripercussioni drammatiche proprio sulle condizioni esistenziali e di vita dei soggetti più fragili e anziani.

Qualsiasi riforma si ponga in essere va perciò elaborata e rafforzata attraverso l'individuazione di una serie di misure integrate (salute, istruzione, lavoro, welfare aziendale), facenti parte di una strategia volta ad incentivare il pensionamento graduale, allo scopo di favorire nel nostro Paese l'invecchiamento attivo ed il prolungamento soft dell'attività lavorativa, attraverso incisive misure di politiche attive necessarie per sostenere i più anziani sotto il profilo della formazione lungo l'intero arco della vita atta a garantirsi maggiore occupabilità a qualunque età. Anche le risorse stanziare in ambito europeo con il *Recovery Fund*, a fronte della crisi determinata dall'emergenza Covid-19, pongono l'esigenza di aumentare la produttività nel mercato del lavoro attraverso la combinazione di investimenti finalizzati a sostenere la fazione e la produttività dei lavoratori anziani. *Reskill* e *upskill* (riqualificazione ed aggiornamento) sono obiettivi qualificanti del *Recovery Plan* ed implicano investimenti non solo in tecnologia, ma anche nel cd. capitale umano. E lo smart working risulta una forma di organizzazione del lavoro valida anche al di là della contingenza pandemica, in quanto si presta all'esigenze dei lavoratori anziani e consente una gestione più flessibile della giornata di lavoro con minori costi per l'impresa e per gli stessi lavoratori (se si pensi ai costi energetici connessi al trasporto).

Qualsiasi proposta di riforma del sistema pensionistico è tenuta a misurarsi, in termini di sostenibilità ed equità, non solo sul futuro prossimo, ma soprattutto sul lungo periodo. D'altra parte, l'indice di partecipazione al lavoro, il tasso di produttività, i livelli retributivi attuali, incidono sulle risorse disponibili all'interno del sistema pensionistico, sicché la questione cruciale è, come sempre, la necessità di una politica sociale attenta al presente ed alle trasformazioni sociali in atto, e che mobiliti tutte le possibili energie volte a definirla.

Essa dovrebbe essere coerente con l'obiettivo del contenimento dei costi di bilancio allo scopo di evitare ulteriori squilibri nei conti pubblici ed un aumento di oneri impropri a carico delle nuove generazioni. Al contempo, dovrebbe accentuare la responsabilizzazione di ciascuno nell'accesso al pensionamento e favorire l'adeguatezza della prestazione, con la partecipazione al lavoro di tutti coloro che possono ancora lavorare.

Si riuscirà in questo obiettivo? Sarà questa la volta buona per rivedere organicamente il sistema pensionistico?

L'attuale drammatica situazione non depone favorevolmente. E, allora, se la realtà dei fatti è questa, consentitemi un'ultima osservazione conclusiva che vuole essere anche un invito a voi magistrati.

Il sistema attuale non è più in grado di garantire, almeno per una ampia e specifica platea di destinatari, quella prestazione adeguata alle esigenze di vita riconosciuta dall'articolo 38 Cost, al suo secondo comma.

Ebbene, oggi più che mai, in un quadro di così tanta incertezza, resta essenziale il vostro ruolo, il ruolo, cioè, di guardiani dei diritti. C'è un gran bisogno di una giurisprudenza che difenda i diritti essenziali, consolidi i principi fondanti dell'ordinamento previdenziale, specie a vantaggio di coloro che sono in posizione di maggiore fragilità. In altri termini, mi riferisco alla necessità di difendere e mantenere fermi alcuni capisaldi del nostro sistema pensionistico, anche ai fini della sua tenuta costituzionale, quali il principio di automaticità delle prestazioni e la tutela dell'integrità della posizione contributiva, principi che, mi pare, sembrano un po' vacillare in alcune recenti sentenze della Cassazione, a mio avviso poco convincenti (Cass. n. 2164/2021 e n. 6722/2021; Cass. n.5820/2021; Cass. nn.8956/2020, 17320/2020, 24924/2020).