

Angelo Pandolfo

Pensioni: ieri, oggi e... domani?

1. Su chi oggi tratta della materia delle pensioni grava un preliminare dovere di sincerità.

La materia è tanto complessa e sottoposta a spinte così numerose e contraddittorie da far risultare molto difficile, se non impossibile, ricostruire un quadro nitido ed organico dell'*insieme* delle tutele pensionistiche e, ancor di più, individuare prospettive di sviluppo che siano, al tempo stesso, *utili e realistiche*: *utili* rispetto alle peculiarità della questione sociale di questo inizio del terzo millennio; *realistiche* in quanto capaci di raccogliere un sufficiente consenso politico e collocarsi in un quadro finanziario sostenibile.

Sottolinearlo subito risponde ad un'esigenza di chiarezza, senza che questo possa fungere da alibi per celare i propri soggettivi limiti nel tentare una qualche sistemazione della materia.

Considerando quanto si è detto e scritto a cavallo del passaggio dal 2017 al 2018, con l'intenzione di tracciare un bilancio del vecchio anno e dar conto delle prospettive del nuovo anno, si ha la sensazione di una materia (come sempre) in movimento.

Il 2017 è stato un anno di interventi legislativi su pensioni e dintorni e altrettanto avverrà nel 2018, anche grazie alla recente legge di bilancio fonte di processi che potrebbero portare a significative innovazioni nonché di aggiustamenti già ora applicabili.

Più in generale cosa accadrà?

Nella campagna elettorale le pensioni sono state tirate da una parte e dall'altra: l'invecchiamento della popolazione è, ovviamente, anche invecchiamento del corpo elettorale (con la frazione degli elettori più avanti negli anni più propensa ad esercitare il diritto di voto).

Chi saprà resistere e tenersi lontano dalla demagogia, ora che si è aperta la fase post-elettorale?

Ciò, peraltro, in una situazione in cui non può negarsi che l'ordinamento pensionistico avrebbe bisogno di una manutenzione, anche straordinaria su di alcuni aspetti.

2. Alle spalle abbiamo due grandi leggi di riforma – almeno nel senso di ampie – realizzate nel corso degli anni novanta del secolo scorso; la riforma, così chiacchierata, del 2011 e, senza intervalli inoperosi, tanti e nemmeno insignificanti provvedimenti legislativi collocatisi fra l'una e l'altra legge di riforma: 1997, 2004, 2007 sono altri anni che hanno segnato il pressoché continuo movimento della legislazione previdenziale/pensionistica.

Le riforme degli anni novanta, in particolare, sono state ambiziose, nel senso che si sono preoccupate di razionalizzare in qualche modo quanto “maturato” in termini di aspettative (di diritti?) secondo le regole prevalenti e, nel contempo, hanno definito il sistema destinato a sfidare il futuro sui cruciali aspetti delle condizioni di accesso alle prestazioni pensionistiche e dei criteri di determinazione della misura delle pensioni: la riforma del 1991/1992 puntando, da una parte, su requisiti contributivi e anagrafici fissati rigidamente ma a livelli più elevati e, dall'altra, ancora sul metodo di calcolo retributivo sia pure esteso all'intera vita lavorativa; la riforma del 1995, più innovativa in quanto fonte del passaggio al metodo contributivo costruito su di un meccanismo capace di portare alla “giusta” pensione in relazione all'età al momento del pensionamento in una fascia di età (57-65) che oggi ci appare un sogno, se non un miraggio, durante una difficile sopravvivenza nel deserto (eppure, lo si può dimostrare in modo inconfutabile, la legge 8 agosto 1995, n. 335 è stata realmente pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 190 del 16 agosto 1995, entrando così in vigore).

Senonché, nel mentre ci si impegnava in una discussione alquanto astratta (ad opera della l. 335/95 si era dato luogo ad una mera razionalizzazione o ad una vera e propria riforma?), molto cambiava, tanto che il sistema definito a metà degli anni novanta durava davvero lo spazio di un mattino (o ancor di meno in confronto con i tempi lunghi delle vicende prima di lavoro e poi pensionistiche di ogni singolo lavoratore).

Se la l. 335/95 ha rappresentato un (illuminato?) tentativo di conciliare

sostenibilità, flessibilità ed equità interna all'ordinamento pensionistico (nel rapporto fra sforzo contributivo sostenuto e controprestazione pensionistica), perché mai non ha retto?

La risposta a questo interrogativo porta a mettere in luce diversi fattori di crisi.

La demografia, centrale nel determinare gli equilibri di un sistema rimasto a ripartizione (e a capitalizzazione solo virtuale); lo stato della finanza pubblica, critico anche a prescindere del peso notevole delle specifiche e preoccupanti dinamiche della finanza pensionistica: si tratta di fattori che hanno inciso in misura ragguardevole, come ha inciso un andamento niente affatto soddisfacente dello sviluppo economico (in un rapporto con gli altri fattori in cui tutti, interagendo, sono stati causa ed effetto di situazioni viepiù critiche).

Fattori e, quindi, tendenze generali che non legittimano a tralasciare vizi intrinseci dell'aggiustamento tentato con la legge 335.

Anch'esso, invero, non fece adeguatamente i conti con gli assetti scaturiti dalla normativa previgente, a suo modo ispirandosi alla logica conservativa che già aveva orientato la legislazione del 1991/1992.

Dall'adeguamento del metodo di calcolo retributivo delle pensioni era stata tenuta indenne la "...quota di pensione corrispondente all'importo relativo alle anzianità contributive acquisite anteriormente al primo gennaio 1993, calcolata con riferimento alla data di decorrenza della pensione secondo la normativa vigente precedentemente alla data anzidetta che a tal fine resta confermata in via transitoria..." (art. 12 d.lgs. n. 503/1992).

La legge 335, sia per il futuro che per il passato, lascia affidati al metodo retributivo i lavoratori che alla data del 31 dicembre 1995 potevano far valere un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, come lascia al retributivo la quota di pensione corrispondente alle anzianità maturate al 31 dicembre 1995 a favore di chi, alla medesima data, aveva un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni.

Un *continuum*, dunque, di attenzione per situazioni che si continua ad indicare come "acquisite" e tale da portare a normative capaci di effetti cumulativi e protratti nel tempo.

Ancora oggi, a torto o a ragione, si ipotizzano correzioni a carico di pensioni già in essere e si stimano ingenti risparmi di spesa su prestazioni tacciate di essere eccessive a fronte della contribuzione a suo tempo versata e questo si prospetta con riferimento a pensioni – interamente o in buona parte – calcolate con il sistema retributivo.

2.1. Quando la 335 viene elaborata, la giustizia corrispettiva soffre notevolmente nella comparazione fra i diversi regimi previdenziali di categoria e fra individui che accedono al pensionamento ad età diverse.

La spinta a migliorare la situazione in atto si concentra su questo, con il contributivo considerato capace di garantire risultati positivi: per sua intrinseca caratteristica – si sottolineava – promuove equità nel rapporto contribuzione/controprestazione e, inglobando la speranza di vita nel meccanismo di calcolo, assicura lo stesso trattamento a prescindere dall'età al momento del pensionamento.

Senonché, un mercato del lavoro caratterizzato da discontinuità e (fino a qualche anno fa) da trattamenti di disoccupazione penalizzanti i lavoratori precari, con riflessi anche sulla contribuzione figurativa, mettono in luce una peculiarità della legge, priva di un meccanismo redistributivo finalizzato a favorire l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche nella parte bassa dei lavori (per misura delle retribuzioni guadagnate e/o per discontinuità dello stato di occupato).

La l. 335 sarà contraddetta e sostanzialmente superata su tanti e significativi aspetti, ma la peculiarità di cui stiamo trattando resterà ferma tanto da essere ancora oggi in atto.

Operano – non bisogna dimenticarlo – meccanismi solidaristici relativi ad eventi che riguardano la persona, ma non si hanno aggiustamenti che direttamente si preoccupino di un trattamento minimo a fronte di un mercato del lavoro che può rendere difficile la realizzazione del diritto al lavoro (anche se il carattere maggiormente inclusivo recentemente dato ai trattamenti di disoccupazione aiuta ad arricchire, tramite la contribuzione figurativa, la “ricchezza” contributiva individuale ai fini della pensione).

3. Già si è fatto cenno alla vasta produzione legislativa degli ultimi decenni, sfociata nel provvedimento che attualmente regge in generale la materia pensionistica: il “decreto salva Italia” del 2011, che al tempo stesso presenta tratti di continuità e di discontinuità rispetto agli assetti regolatori che lo precedevano.

Con il decreto si consolida un sistema che vuole auto-assicurarsi dinamicamente equilibrio attraverso l'aggancio alla dinamica della speranza di vita, e questo dando rilievo alle attese di vita non solo nella determinazione

della misura della pensione ma anche e, in primo luogo, nell'aggiustamento dei requisiti di età e di anzianità contributiva richiesti per la maturazione del diritto alla pensione. Ad onore del vero, il doppio aggancio preesiste al decreto, che lo perfeziona senza inventare di sana pianta lo schema.

Lo stesso aggravamento dei requisiti richiesti per l'accesso alla pensione, disposto direttamente dal decreto, si innesta in una tendenza che, esclusa la breve parentesi della flessibilità, è già ampiamente sperimentata. Il *modo* – poco graduale – e l'*entità* degli aggravamenti porta, però, ad una discrasia fra previsioni normative e esigenze avvertite da lavoratori ma anche da imprese, discrasia per la quale è difficile trovare degli eguali nella storia della previdenza sociale.

Il decreto continua a far riferimento alla flessibilità: "...la pensione di vecchiaia si può conseguire all'età in cui operano i requisiti minimi previsti... Il proseguimento dell'attività lavorativa è incentivato... dall'operare dei coefficienti di trasformazione calcolati fino all'età di settant'anni, fatti salvi gli adeguamenti alla speranza di vita..." (art. 24, comma 4).

Il decreto, dunque, evidenzia una fascia di flessibilità, segnata al livello più basso dai "requisiti minimi" e al livello più elevato da settant'anni più gli incrementi derivanti dalla dinamica della speranza di vita.

Il punto è che i "requisiti minimi" sono percepiti e oggettivamente sono particolarmente elevati e, pertanto, ancora più difficile è salire i gradini che vanno oltre i "requisiti minimi". Gradini, peraltro, che non si ha il diritto di salire, stante che il decreto del 2011 "...non attribuisce al lavoratore alcun diritto di opzione per la prosecuzione del rapporto di lavoro, né consente allo stesso di scegliere tra la quiescenza o la continuazione del rapporto ..." e la continuazione presuppone il consenso delle parti sulla base di una reciproca valutazione di interessi (Cass., SU, n. 17589/2015).

4. Dell'esistenza della discrasia a cui si è accennato non si può dubitare.

La questione della disarmonia fra previsioni astratte e bisogni di tutela è avvertita diffusamente e ha spinto a produrre una serie di interventi legislativi, catalogabili, dal punto di vista funzionale, in due ambiti diversi: misure che tendono alla prevenzione; misure che tendono a soddisfare i bisogni determinati dalla cessazione del lavoro in mancanza della pensione.

Se ne possono fare degli esempi.

A partire dal primo gennaio 2019, risulteranno aggravati (di cinque

mesi) il requisito anagrafico della pensione di vecchiaia e il requisito di anzianità contributiva della pensione anticipata.

Ebbene, la legge di bilancio 2018 stabilisce che, a certe condizioni, l'aggravamento non troverà applicazione per gli addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti nonché per i lavoratori che per un certo periodo hanno esercitato mansioni rientranti in un elenco di 15 attività discrezionalmente individuate dal legislatore.

A fronte del severo requisito di anzianità contributiva richiesto per la pensione sganciata dall'età (la pensione anticipata), per i cosiddetti lavoratori precoci ci si accontenta di 41 anni di anzianità contributiva.

Ebbene, la legge di bilancio 2018 amplia l'elenco di attività e le situazioni personali richieste per poter fruire della riduzione del requisito contributivo nell'anzidetta misura.

Ad interventi, per così, dire puntuali, la legge ha pensato di affiancarne altri, almeno potenzialmente, di ampia valenza.

Come si è già sottolineato, per aspetti chiave -elementi costitutivi del diritto pensionistico, misura del trattamento pensionistico- le pensioni risultano dinamicamente ancorate agli andamenti della speranza di vita.

Una delle peculiarità di tale complesso meccanismo ancora oggi attiene al fatto che si impiega una speranza di vita media non differenziata, pur essendo acquisito che la speranza di vita si differenzia per categorie, gruppi, territori sulla base di fattori statisticamente rilevanti.

La legge finanziaria, oltre ad aggiustamenti puntuali del meccanismo (ad esempio, ciascun adeguamento dei requisiti pensionistici non potrà superare tre mesi), prefigura una possibilità di cambiamento generale, con l'istituzione di una commissione tecnica, a cui attribuisce il compito di studiare "...la gravosità delle occupazioni, anche il relazione all'età anagrafica e alle condizioni soggettive dei lavoratori e delle lavoratrici...", e con l'obbligo del Governo di presentare alle Camere una relazione sulle conclusioni della commissione.

Non si sa a quali precise proposte perverrà la commissione e ancor di meno si è in grado di intravedere quale seguito potranno avere in Parlamento, ma certamente la prospettiva di intervento prospettata è di estremo interesse.

4.1. Modulare in maniera ragionevole il meccanismo di adeguamento dei requisiti pensionistici rispetto all'andamento della speranza di vita, anche

per evitare che operi come fonte di una irragionevole redistribuzione, può far compiere dei passi in avanti, senza però risolvere i problemi posti dal livello già raggiunto dai “requisiti minimi” per la pensione di vecchiaia.

A questo riguardo, l’idea di passare a requisiti meno severi viene spontanea, ma è proprio il caso di non dimenticare la complessità delle problematiche pensionistiche.

Innanzitutto, l’idea non può essere proposta come un ritorno al passato (quale?) e nemmeno come mera cancellazione del decreto del 2011, da cui in automatico non scaturirebbe niente di attuale e ragionevole.

Inoltre, a parte l’incombente dei sempre richiamati vincoli di finanza pubblica, non ci si può non confrontare con ulteriori argomenti prospettati con lo scopo di contraddire ipotesi di attenuazione della selettività dell’accesso alle pensioni: abbassare l’età richiesta per accedere alla pensione – si è fatto notare – determina anche la riduzione del periodo destinato all’accumulo del montante contributivo e questo si riflette sulla misura delle pensioni e sui tassi di sostituzione.

La sottolineatura sarà stata pure strumentale, dettata al fondo dalla preoccupazione per gli equilibri del bilancio pubblico. Tuttavia, è vero che, stante in particolare il metodo contributivo, le modificazioni delle condizioni di accesso alla pensione sono da valutare considerando anche i riflessi che sono in grado di produrre sulla misura delle pensioni. Il che, per l’appunto, complica, e non di poco, l’elaborazione di ipotetici ulteriori interventi sull’accesso e ciò ancor di più se non si dimentica la mancanza della garanzia di un trattamento minimo (a maggior ragione da introdurre ove si consenta di anticipare pensioni di importo più contenuto?).

5. Quanto osservato nei precedenti punti, dà l’idea di interventi di adattamento limitati e della difficoltà di futuri interventi di portata più ampia.

È necessario tuttavia integrare questa idea in una ulteriore distinzione, discernendo fra interventi (piccoli o grandi che siano) interni all’ordinamento pensionistico e interventi esterni, ai margini di tale ordinamento, ma ad esso strettamente collegati.

Per questa seconda tipologia di interventi, il dinamismo che si è registrato a livello normativo è stato davvero notevole, come notevoli e diffuse sono state e rimangono le esperienze applicative.

La situazione presupposta, talora espressamente evidenziata, è delle più

“gravi”: da una parte, cessazione del rapporto di lavoro (e, quindi, venir meno del reddito da lavoro); dall'altra, lontananza (dal momento di maturazione) della pensione.

Nella situazione presupposta, peraltro, la cessazione è causata dal datore di lavoro o è volontaria del lavoratore ma solo apparentemente.

Gli istituti predisposti e attivi sono tanti: “prestazioni integrative” del trattamento di disoccupazione, “assegno straordinario”, “APE” in diverse versioni (volontaria, con intervento dell'azienda, sociale), “prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti ...”; “RITA”.

Gli istituti presentano caratteristiche diverse, ma sono accomunati non solo dalla situazione che presuppongono ma anche dallo scopo a cui sono finalizzati: assicurare un reddito quando non c'è più la retribuzione e non c'è ancora la pensione.

Un'ulteriore e non secondaria caratteristica che li accomuna è rappresentata dalla combinazione di un quadro di regolazione che è legislativo e un finanziamento che è esclusivamente a carico delle aziende, con alcune peculiarità riguardanti l'APE (l'APE volontaria è, in sostanza, una somma che il lavoratore riceve in prestito e il cui costo è sostenuto dallo stesso lavoratore che, una volta divenuto pensionato, ai fini del rimborso subisce delle trattenute sulla pensione; l'APE aziendale è una variante dell'APE volontaria in cui l'azienda versa una contribuzione straordinaria che incrementa il montante contributivo destinato ad essere convertito nella pensione e ciò con un effetto di incremento della pensione che può anche compensare le trattenute finalizzate al rimborso del prestito; l'APE sociale è, invece, un'indennità, a carico del bilancio pubblico, versata a lavoratori in particolari situazioni prossimi a maturare la pensione)

Solo le “prestazioni integrative” del trattamento di disoccupazione vedono la combinazione di una prestazione squisitamente di previdenza pubblica – la Naspi – con un intervento del tipo di quelli che stiamo considerando, che nel caso della integrazione della Naspi si presta a fungere da accompagnamento alla pensione perché l'integrazione può operare “in termini di importi o di durate” e, quindi, operare anche dopo l'esaurimento del periodo di durata massima della Naspi.

Le altre forme di intervento operano, invece, da sole, senza mobilitazione di altre prestazioni previdenziali.

Il quadro delle forme di intervento che stiamo considerando risulta fra-

stagliato, anche per altri aspetti: alcune – l’integrazione del trattamento di disoccupazione e l’assegno straordinario – sono prestazioni affidate ai fondi di solidarietà; le altre ne prescindono e, a seconda dei casi, richiedono a monte accordi collettivi o solo accordi individuali.

Guardando all’insieme di tali prestazioni dal punto di vista del loro rapporto con il sistema delle pensioni, si deve ribadire quanto già accennato: da esse è svolta una funzione, per così dire, preparatoria della prestazione propriamente pensionistica.

Tutte garantiscono un reddito nella fase di avvicinamento alla pensione, che il lavoratore può maturare per l’inesorabile avanzare del tempo e, quindi, dell’età ma anche in virtù della contribuzione figurativa in questi particolari casi posta a carico dell’ex datore di lavoro e tale da consentire il perfezionamento anche del requisito di anzianità contributiva (con le peculiarità dell’APE di cui si è già detto).

Prestazioni, dunque, chiamate a svolgere una funzione importante e, da ultimo, resa ancora più *estesa*. L’assegno straordinario è stato fin dall’inizio riservato ai lavoratori in grado di raggiungere i requisiti previsti per il pensionamento entro i successivi cinque anni. Attualmente, nel settore del credito, è possibile riconoscere l’assegno ai soggetti che raggiungono i requisiti pensionistici nei successivi sette anni.

La “prestazione di importo pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti...”, dopo l’ultima legge di bilancio, può coprire un periodo di anticipo rispetto alla pensione portato da quattro anni al limite massimo di sette anni.

Fermo restando che tutti questi istituti sono da studiare con più approfondimento, anche da un esame superficiale si ha modo di ricavare alcune considerazioni di carattere generale.

Spesso delle prestazioni pensionistiche e, in particolare, di quelle (molto) anticipate si è parlato come di una specie di ammortizzatori sociali.

Ora, da una parte, l’accesso alle pensioni, anche a quelle sganciate dal requisito anagrafico, è collocato a livelli tali da escludere la predetta tradizionale (ma non naturale) funzione dei trattamenti di pensione e, dall’altra, sovengono prestazioni diverse che, collocandosi all’esterno del sistema pensionistico, nell’immediato garantiscono un reddito e, per il futuro prossimo, aiutano a far maturare e ad incrementare il trattamento pensionistico.

Si è dato vita, dunque, ad assetti molto diversi rispetto al passato, già a partire dal rapporto fra responsabilità pubblica e responsabilità dei privati.

Lo spettro di interessi mediati all'interno del sistema pensionistico pubblico è ridotto e interessi, una volta soddisfatti all'interno del sistema pubblico, risultano affidati a nuovi istituti, rimessi alla responsabilità dei privati.

Così si trovano dei rimedi agli effetti del ritirarsi dell'intervento pubblico, ma non soluzioni del tutto equivalenti.

Si pensi, ad esempio, all'estensione generale delle tutele propriamente pubbliche (ovviamente una volta che si siano verificati i presupposti a cui sono subordinate) e i limiti di estensione soggettiva che possono di fatto incontrare prestazioni rimesse alla volontà dei privati (condizionata anche dalla capacità di sostenerne il costo).

5.1. Un discorso a parte va fatto per la RITA - "Rendita integrativa temporanea anticipata".

Il lavoratore iscritto ad un fondo pensione, cessando il rapporto di lavoro ed avendo almeno 20 anni di anzianità contributiva nei regimi obbligatori e maturando il diritto alla pensione pubblica di vecchiaia nei successivi 5 anni, può chiedere, con riferimento al periodo precedente la maturazione del requisito anagrafico per la predetta pensione, la "erogazione frazionata" di tutto il montante accumulato presso il fondo o di una sua parte.

In questo modo, prima del conseguimento del requisito pensionistico, può consumarsi, in tutto o in parte, quanto era destinato a realizzare la finalità tipica dei fondi pensione: assicurare una rendita pensionistica di carattere vitalizio a complemento della pensione pubblica di base.

La critica a questo istituto è facile.

Nonostante le difficoltà che possono essere incontrate nella fase in cui è cessato il lavoro e non si è ancora acquisita la pensione pubblica, è ragionevole consentire che, per scelta individuale, si possa abbandonare lo scopo propriamente pensionistico, sia pure di carattere complementare?

6. Preso atto dei cambiamenti da ultimo intervenuti e, più in generale, della pressoché continua mobilitazione legislativa nella materia pensionistica, potrebbero esser scritte nuove pagine della storia legislativa delle pensioni.

Lo si è già osservato: è diffuso un sacro furore nella ricerca di correzioni di veri o presunti errori compiuti negli ultimi anni.

Pur avendo ben presente che quella pensionistica è una materia che più di altre ha bisogno di stabilità normativa, non si può fare a meno di rilevare

che anche fattori diversi rispetto a quelli normalmente evidenziati spingono verso innovazioni. Se ne possono citare alcuni.

Quando si parla di pensioni, il problema dei problemi riguarda il *cosa* il sistema pubblico debba garantire.

La concezione della pensione come retribuzione differita non aiuta, per quanto autorevolmente rispolverata, e anzi è fonte di equivoci (e finanche di ostacoli per meccanismi redistributivi).

Intanto, è il caso di ricordare che già da tempo è stata compiuta la scelta di contenere la tutela pensionistica in un massimale che riguarda la contribuzione e la pensione.

Tale massimale, che riguarda i lavoratori privi di anzianità contributiva al 1° gennaio 1996, incomincerà sempre più ad incidere ed è immaginabile che possa innescare effetti sistemici.

Si parla molto delle prestazioni e poco del sistema di finanziamento, allo stato basato sul prelievo contributivo sulle retribuzioni. Ma questo è un sistema adeguato per l'oggi e anche per il futuro? Ai robot, per quanto antropomorfi, non si paga una retribuzione...

A ben vedere, il primo punto, su cui riflettere per salvaguardare il ruolo della previdenza pensionistica pubblica, riguarda il finanziamento e la sua impostazione generale più che l'astratta definizione di regole sul versante delle prestazioni non sostenute da adeguate risorse disponibili.

