

Senato della Repubblica XVIII Legislatura

Commissione Lavoro e Previdenza

Ddl 1018 di conversione del dl n.4 del 2019 in materia di reddito di cittadinanza e pensioni

Osservazioni di Giuliano Cazzola

1. Premessa

Il decreto legge n.4 del 2019 contiene alcuni dei provvedimenti (il Capo I con il reddito di cittadinanza, il Capo II con le misure riguardanti le pensioni) più "identitari" e importanti tra quelli del c.d. contratto di governo. I due provvedimenti sono sorretti da sensibilità diverse dei partner della maggioranza e riguardano platee differenti. Tuttavia, nella narrazione dell'esecutivo le due misure si "tengono insieme". Quota 100 e gli altri provvedimenti previdenziali di contorno dovrebbero liberare, in un triennio, circa un milione di posti di lavoro (è questo, secondo la Relazione tecnica, il maggior numero di pensioni - riferite alle diverse tipologie di anticipo - rispetto a quelle che sarebbero state liquidate sulla base delle regole previgenti), che servirebbero ad agevolare gli esiti delle politiche attive connesse con le risorse e le procedure del reddito di cittadinanza, rivolte non solo a contrastare la povertà ma anche a promuovere interventi formativi (anche tramite lavori socialmente utili), di orientamento, di *outplacement* e avviamento al lavoro. Ad avviso di chi scrive, il vero motivo ispiratore di questi due interventi nasce, paradossalmente, da una visione negativa del lavoro ("lavorare stanca") secondo la quale a chi è occupato stabilmente occorre concedere la possibilità di "liberarsi" il prima possibile (con una pensione media, secondo le stime, di circa 28 mila euro lordi annui, se dipendente) mentre a chi è inoccupato o disoccupato lo Stato deve assicurare la possibilità di vivere - lui e la sua famiglia - anche senza lavorare, in attesa di ben tre proposte di lavoro, a differente distanza nel territorio, nell'arco di un arco temporale definito. Con i primi si vuole stabilire un dogma, che prescindano da ogni altra considerazione (demografica, economica, di finanza pubblica): i *baby boomers* che hanno lavorato per 41 anni o giù di lì, hanno "già dato". Con i secondi si vorrebbe entrare nella storia patria. Come ha scritto Marco Leonardi (nel libro "**Le riforme dimezzate**"): "il messaggio che viene mandato al Sud d'Italia è: per un secolo vi abbiamo promesso posti di lavoro e non ve li abbiamo dati, ora vi diamo direttamente il reddito così non dovete preoccuparvi".

2. Il Reddito di cittadinanza (RdC)

2.1.- Se si volesse illustrare il RdC in una forma icastica basterebbe lo schizzo di un "frecciarossa" che traina una carriola: nella realtà dopo pochi istanti il legame si spezzerebbe ed ogni vettore sarebbe destinato ad andare per la sua strada. Fuor di metafora, la vettura ferroviaria corrisponde all'erogazione dell'assegno. Per poterlo corrispondere ci vorrà quasi certamente più tempo di quello indicato dal decreto, ma l'Inps riuscirà a farlo prima delle elezioni europee. La carriola

rappresenta l'insieme delle politiche attive, soprattutto nel Mezzogiorno dove vi sarebbe maggiore necessità, ma le strutture sono nettamente inadeguate. L'erogazione del Rdc ha tempi diversi da quelli occorrenti per formare e dare lavoro ad un inoccupato. Nel decreto si affidano compiti a piattaforme informatiche ora inesistenti; si assumeranno, mediante forme e procedure acrobatiche al limite della legalità e in conflitto con le Regioni, migliaia di persone – i **tutor** ora ribattezzati **navigator** – veri e propri formatori da formare, la cui competenza è solo presunta. Migliaia di emuli di Diogene alla ricerca dell'uomo. Per esercitare il ruolo del **tutor/navigator** occorre saperlo fare, riuscire a fornire orientamenti, conoscere il mercato del lavoro, non in astratto, ma nello specifico di un territorio o di un comparto economico. Come si fa a pretendere che tutto questo *know how* si accumuli in pochi mesi? Sembra invece che vi sia un automatismo nell'offrire un'occasione di lavoro in rapida successione, anche laddove tali posti non ci sono. Poi i soggetti a cui si riferisce il provvedimento hanno caratteristiche e profili diversi: il povero bisognoso di inclusione sociale, con handicap culturali e formativi (che ogni giorno, essendone in grande misura privo della necessaria strumentazione ed impreparato a servirsene, dovrebbe consultare *on line* una banca dati ancora immaginaria), non è gestibile come il disoccupato, uscito temporaneamente dal mercato del lavoro. Quale imprenditore – anche a fronte degli incentivi previsti - assumerebbe a tempo indeterminato il primo? E' perciò problematico escludere altre forme di assunzione (in particolare il contratto a tempo determinato) che pure costituiscono le tipologie più frequenti di accesso al lavoro. Il monitoraggio delle assunzioni successive al c.d. **decreto dignità** dovrebbe dare utili indicazioni in merito. Vi è poi una sostanziale sottovalutazione della complessità delle politiche per l'impiego. Il decreto, negli strumenti individuati, non si pone adeguatamente il problema del **mismatch** tra domanda e offerta di lavoro che è una delle principali cause della disoccupazione, in particolare, giovanile ed uno degli aspetti più difficili da risolvere perché si proietta alle radici dei processi formativi, a partire dalla scuola. L'**occupabilità** della persona è non solo un requisito ma una precondizione di ogni politica di **outplacement**. Ed è azzardato pensare che un neolaureato in psicologia, assunto con un rapporto precario, ancorché insignito della qualifica di **navigator**, abbia quella esperienza necessaria per recuperare gli svantaggi di un disoccupato di lungo periodo o di una persona che ha vissuto ai margini del mercato del lavoro o che non ha un'adeguata formazione di base. La stessa logica vale quando si deve sostituire – avverrà soprattutto al Nord – un lavoratore anziano prepensionato. In questo caso, non sarebbe male tener conto delle dinamiche demografiche, porsi il problema se tali "sostituti" vi siano in numero adeguato oppure se **quelli che escono** siano più numerosi di **quelli che possono o vogliono entrare**. Ovvero che **l'offerta non sia in grado concretamente di soddisfare la domanda**. In sostanza, al di là della buona volontà, è evidente la tentazione di fornire soluzioni semplici a problemi complessi. Ma le soluzioni effimere sono scritte sull'acqua.

2.2- "Abbiamo per la prima volta previsto, siccome siamo consapevoli del grave stato in cui versano i centri dell'impiego risorse vere cioè tanti soldi per cui abbiamo dovuto fare una battaglia a livello politico. Questi soldi serviranno a tre cose: 1) adeguare tecnologicamente queste strutture soprattutto nel mezzogiorno perché alcuni centri dell'impiego non hanno nemmeno internet; 2) incrementare gli organici: nel nostro Paese ci sono solo 9 mila dipendenti per i centri

dell'impiego quando un Paese come la Germania ne ha 130 mila. Quindi tendiamo in questa direzione; 3) rafforzare la condizionalità perché tutti i programmi degli anni precedenti avevano una tenue condizionalità". Così il **prof. Pasquale Tridico**, consigliere economico del ministro Luigi Di Maio, in una recente intervista a commento del **Capo I del decreto** sul reddito di cittadinanza. Ma il <grave stato> dei Centri per l'impiego non è un problema da poco perché potrebbe diventare la causa di una disarticolazione del reddito stesso: dopo il primo tempo, il riconoscimento e l'erogazione dell'assegno da parte dell'Inps, il secondo tempo – quello delle politiche attive – rischia di partire con grave ritardo o addirittura mai. Verrebbe allora in evidenza il principale difetto del reddito di cittadinanza: quello di tenere insieme uno strumento di lotta alla povertà e di inclusione sociale con un programma di accesso o di ricollocazione nel mercato del lavoro. Una condizione di povertà ai confini con l'indigenza (considerati i requisiti reddituali richiesti) è un fenomeno ben più complesso della disoccupazione ed anche dell'inoccupazione. Vi sono situazioni di disagio che non si recuperano con un corso di formazione. Soprattutto non basta varare delle leggi pensando che esse producano automaticamente quegli effetti per cui sono state disposte. Tradurre in norme delle idee e delle intenzioni, anche lodevoli, è, tutto sommato, facile; il difficile avviene quando quelle norme devono misurarsi con la gestione ovvero con le persone, la loro preparazione, le risorse e gli strumenti a disposizione. Nessuno vuole mettere in croce i **centri per l'impiego**, ricorrendo al consueto qualunquismo nei confronti della pubblica amministrazione. Ma non basta cambiare nome ad una struttura operativa per risolvere il problema; non è sufficiente chiamare "centro per l'impiego" un ex "ufficio di collocamento" perché il personale che, fino a quel momento, ha svolto compiti amministrativi e di registrazione sia in grado di mettersi a compiere ricerche di mercato, indagini psicoattitudinali, individuazione di posti di lavoro disponibili e per di più coerenti con il profilo del soggetto. Quando c'era il collocamento a chiamata numerica, tutto si risolveva nel compilare una lista secondo i criteri stabiliti, ricevere le richieste delle aziende ed avviare gli iscritti nell'ordine previsto. Tutto questo appartiene ad un passato sepolto. Volendo attenersi al principio di realtà, oggi occorre partire dai dati di fatto e da considerazioni il più possibile oggettive.

2.3.- Sui centri per l'impiego, nella passata legislatura, sono state condotte dalla Commissione Lavoro della Camera ben due indagini: una all'inizio, nel contesto di un'indagine più ampia sulla disoccupazione; una nel 2015. Come sempre avviene, la Commissione ha proceduto all'audizione delle parti sociali, delle associazioni professionali, delle Regioni e degli EELL, di soggetti istituzionali e di esperti del settore. Poi tutte le considerazioni emerse hanno dato luogo alle conclusioni della Commissione, raccolte in un apposito documento. Dopo aver richiamato i cambiamenti di carattere istituzionale derivanti dallo svuotamento dei poteri delle Province (legge Delrio) e l'incertezza che riguardava l'istituzione dell'Anpal, nella prospettiva di una centralizzazione delle politiche attive che poi non è intervenuta a seguito della bocciatura della riforma costituzionale, il documento entrava nel merito di alcuni aspetti cruciali. "In linea generale, le considerazioni raccolte – era scritto - convergono in modo piuttosto univoco sulla grave insufficienza delle risorse destinate alle politiche attive del lavoro e, al loro interno, al finanziamento dei servizi per l'impiego, siano essi pubblici o privati, resa evidente anche dal confronto internazionale. Pur non

essendo possibile una diretta comparazione tra le diverse esperienze maturate a livello internazionale, in ragione della non perfetta sovrapposibilità delle funzioni svolte dai servizi per il lavoro nei diversi Paesi, si deve tuttavia rilevare che la spesa annualmente dedicata in Italia ai centri per l'impiego è pari a poco meno di 500 milioni di euro, contro i 5 miliardi della Francia, i 6 miliardi della Gran Bretagna, i 9 miliardi della Germania e i 2,2 miliardi dell'Olanda (cifra quest'ultima che in rapporto al PIL rappresenta lo 0,37, ossia la percentuale più elevata nell'Unione europea)". Tuttavia, secondo il documento "la corretta direzione di marcia non deve essere necessariamente quella del reperimento di risorse aggiuntive, obiettivo peraltro assai difficoltoso in un contesto di risorse scarse e di necessario contenimento della spesa pubblica. Sembra piuttosto opportuno – proseguiva - indirizzarsi verso uno spostamento di risorse pubbliche dalle politiche passive a quelle attive e, all'interno di queste ultime, verso una ricomposizione della spesa, che valorizzi i servizi volti a promuovere l'occupabilità e l'occupazione: in altre parole, non occorre spendere di più, ma occorre spendere meglio. Su questa linea occorre procedere con urgenza e coerenza, mettendo in campo tutti gli strumenti che consentano, pur all'interno dell'attuale quadro normativo (fermi restando, cioè, presupposti e durata dei trattamenti di sostegno al reddito, i quali vanno anzi estesi a nuove platee di beneficiari in uno sforzo di equiparazione tra diverse categorie di lavoratori) di ridurre quanto più possibile la permanenza nello stato di disoccupazione dei lavoratori che beneficiano di interventi di sostegno al reddito. Periodi prolungati di disoccupazione cui corrisponda un sostegno al reddito non affiancato da efficaci interventi, anche formativi, per la rapida ricollocazione dei lavoratori, si risolvono in un maggiore impiego di risorse pubbliche, in una riduzione dell'occupabilità e in una perdita progressiva di professionalità, alimentando un circolo vizioso che allontana i lavoratori dal sistema produttivo".

2.4.- E' forte il rischio che i centri per l'impiego rilascino a proposito del posto di lavoro, una cambiale a babbo morto e che i percettori non se ne lamentino, perché nel frattempo il reddito continuerà ad essere erogato. Basterebbe guardarsi attorno per accorgersi di come sia difficile attuare politiche attive. Per quali ragioni, ad esempio, **l'assegno di ricollocazione** non è decollato, nonostante che fosse divenuto strutturale? Taluni osservatori hanno indicato i seguenti motivi: lo scarso impegno delle agenzie del lavoro ad investire nel settore; la mancanza di informazione; la propensione dei lavoratori ad esaurire fino in fondo l'utilizzo della Cig o della Naspi, piuttosto che a mettersi in gioco nella ricerca assistita di una occupazione. Alcuni dati sono significativi. **L'Aiso**, l'associazione delle agenzie di *outplacement*, ha fornito, nel 2014, un dato sul numero complessivo delle ricollocazioni effettuate: 6.500. Interessante è osservare le caratteristiche dei "ricollocati": 941 dirigenti, 1.060 quadri, 2.854 impiegati, 1.638 operai. Immaginiamo, pure, che le cose siano migliorate da allora, ma non certamente fino a potersi confrontare con i numeri che vengono in campo grazie al reddito di cittadinanza. Vi sono stati, in proposito, dei casi paradigmatici. L'Anpal, all'inizio del 2018 aveva concordato con l'amministrazione straordinaria di Alitalia, un progetto di ricollocazione per 250 lavoratori in Cig a zero ore, avvalendosi degli incentivi previsti. Poi a maggio, quando è iniziata a circolare l'ipotesi di nazionalizzazione della compagnia solo 18 cassintegrati hanno chiesto l'assegno di ricollocazione. Resta poi aperto il problema del rapporto tra lo Stato e

le Regioni, titolari delle politiche attive e – almeno quelle che hanno raggiunto i migliori risultati – in cammino verso una maggiore autonomia. Poi va sempre tenuto presente il programma **Garanzia Giovani**, cofinanziato dalla Ue, rivolto in particolare ad offrire ai **Neet** un’esperienza di lavoro. Al di là dei risultati, è bene porre l’attenzione sul momento della “presa in carico” da parte - in prevalenza - dei centri per l’impiego (oltreché delle agenzie del lavoro), perché è questo il primo passaggio che quelle stesse strutture dovranno affrontare anche per i titolari del RdC, chiamati a sottoscrivere i patti previsti. Nell’ultimo rapporto del 2018 viene certificato che i giovani registrati al Programma nel periodo maggio 2014 - novembre 2018 sono stati circa un milione e 416 mila, al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. Rispetto a quelli registrati, i giovani “presi in carico” da parte dei servizi competenti sono pari al 77,7%. L’80,5% di loro appartengono a categorie di giovani con una maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro. Rispetto a chi ha completato l’intervento di politica attiva, sono oltre 303 mila i giovani occupati al 30 novembre 2018, cioè il 52,4%. Si tratta in gran parte di rapporti di tirocinio. Tutto ciò a conferma di come la ricollocazione sia un processo complesso, che richiede esperienza e capacità d’iniziativa. E soprattutto il tempo necessario.

2.5.- Queste considerazioni non intendono negare la necessità di strumenti più adeguati e della destinazione di maggiori risorse da impiegare nella lotta alla povertà e alle politiche attive del lavoro. Ad avviso di chi scrive erano di gran lunga preferibili istituti ed iniziative specifiche, mirate ad ognuno di questi obiettivi nella loro peculiarità. Sarebbe stato, senza dubbio, più adeguato il potenziamento del Reddito di inclusione (ReI), sia in termini di risorse che di platee di assistiti. Quanto alle politiche attive, già nella legislazione vigente erano previsti interventi formativi e promozionali a favore dei disoccupati, opportunamente organizzate sulla base di precise condizionalità. Inoltre, anziché ricorrere ad integrare, attraverso il reddito di cittadinanza a carico della spesa pubblica, i bassi salari del “lavoro povero” sarebbe stato preferibile dare attuazione alle norme, già incluse nell’ordinamento, sull’introduzione di un salario minimo legale (è poi questa la forma di sussidio che è diffusa in Europa). Mettendo in questo modo l’onere a carico delle imprese.

Dotazione finanziaria Rdc dalla Relazione Tecnica al Decreto Legge (dati in milioni di euro)

Dotazione finanziaria per Rdc 7.100

Spesa per erogazioni Rdc 5.620

Spesa prosecuzione ReI 274

Totale erogazioni a beneficiari 5.894

Altre spese: Rafforzamento Centri Impiego 600

Incarichi e funzionamento ANPAL 211

Contratti CAF 20

Personale INPS e attività MLPS 52

Totale altre spese 883

Uscite Totali 6.777

Disponibilità residue del Fondo 323

3 – Le pensioni (Capo II)

3.1- E' certamente un atto di trasparenza e di chiarezza segnare il confine fin dove (e come) ha operato la riforma del 2011, prima che il suo percorso sia interrotto e deviato dal decreto all'esame del Senato. Ci aiuta in tale benemerita operazione-verità l'ultima pubblicazione del Monitoraggio sui flussi del pensionamento (limitatamente ai settori privati) negli anni 2017 e 2018 a cura dell'Inps (con rilevazione al 2 gennaio di quest'anno). Osservando gli indicatori statistici del 2018 (si veda la tabella riassuntiva) si rileva un peso decisamente superiore delle pensioni di anzianità/anticipate su quelle di vecchiaia rispetto al 2017. Questo perché i requisiti per le pensioni di vecchiaia si sono innalzati per le donne, mentre quelli relativi alle pensioni di anzianità/anticipate sono rimasti uguali all'anno precedente ed è più consistente il numero delle uscite anticipate per i cosiddetti "lavoratori precoci".

COMPLESSO GESTIONI

Rilevazione al 2/1/2019

(numeri in unità - importi medi mensili alla decorrenza in unità di euro)

DECORRENZA	2017		2018	
<i>GESTIONE</i>				
<i>(categoria)</i>	Numero	Importo medio	Numero	Importo medio
FPLD nel complesso				
Vecchiaia *	57.977	1.045	40.250	1.191
Anzianità/Anticipate	96.236	2.249	89.421	2.283
Invalità	34.933	774	29.868	781
Superstiti	125.650	736	109.705	772
Totale	314.796	1.260	269.244	1.337
CDCM				
Vecchiaia	4.767	578	4.915	599
Anzianità/Anticipate	10.787	1.084	8.430	1.196
Invalità	1.709	591	1.359	590
Superstiti	19.046	451	16.968	463
Totale	36.309	662	31.672	685
Artigiani				
Vecchiaia	16.322	836	16.361	906
Anzianità/Anticipate	28.684	1.558	25.924	1.585
Invalità	6.665	739	5.705	746
Superstiti	26.274	581	24.451	600
Totale	77.945	1.007	72.441	1.033
Commercianti				
Vecchiaia	17.506	921	18.185	979
Anzianità/Anticipate	19.007	1.622	16.977	1.700

Invalidità	6.067	684	4.994	690
Superstiti	19.532	544	18.375	563
Totale	62.112	994	58.531	1.033

Parasubordinati

Vecchiaia	30.950	251	28.961	292
Invalidità	463	426	362	399
Superstiti	5.693	101	5.477	98
Totale	37.106	230	34.800	262
Assegni	79.257	399	16.621	409

Sociali**Complesso gestioni**

Vecchiaia	206.779	641	125.293	788
Anzianità/Anticipate	154.714	1.963	140.752	2.019
Invalidità	49.837	749	42.288	756
Superstiti	196.195	650	174.976	675
Totale	607.525	989	483.309	1.103

*Compresi i prepensionamenti

di cui: Totale gestioni dei lavoratori autonomi (CDCM, Artigiani, Commercianti e Parasubordinati)

DECORRENZA

<i>categoria</i>	<i>ANNO 2017</i>		<i>ANNO 2018</i>	
	<i>Numero</i>	<i>Importo medio</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo medio</i>
Vecchiaia	69.545	579	68.422	643
Anz.tà/ Anticipate	58.478	1.491	51.331	1.559
Invalidità	14.904	690	12.420	696
Superstiti	70.545	497	65.271	512
Totale	213.472	810	197.444	841

Nel complesso delle gestioni, nel 2017 vi sono state 206.779 pensioni di vecchiaia e 154.714 anticipate/anzianità, nel 2018 sono state erogate 140.752 pensioni di anzianità a fronte di 125.293 di vecchiaia. Il dato più interessante è quello del **Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti (Fpld)** dove la supremazia appartiene stabilmente e decisamente ai trattamenti anticipati rispetto a quelli di vecchiaia: 96mila contro 58mila nel 2017; 89mila contro 40mila nel 2018. Come si vede nella tabella l'importo medio dell'assegno di anzianità è pressoché pari al doppio di quello di vecchiaia: il che dipende dal fatto che le prime devono far valere un'anzianità contributiva più elevata delle seconde. Ma i rapporti tra le due tipologie di pensione, **nel Fpld**, è ben riassunta nei seguenti termini: fatto uguale a 100 il numero delle pensioni di vecchiaia nel 2017 quello delle pensioni anticipate è stato pari a 166; nel 2018 a 222. Più rilevanti, sempre nel Fpld, sono le statistiche di genere che pure esprimono un andamento consolidato in relazione alla composizione e alle caratteristiche del mercato del lavoro.

Sesso	Vecchiaia	Anzianità/ Anticipate	Complesso
(1)			
Decorrenti 2017			
Maschi	33.019	68.975	148.176
Femmine	24.958	27.261	166.620
Totale	57.977	96.236	314.796
Decorrenti 2018			
Maschi	31.458	62.848	133.605
Femmine	8.792	26.573	135.639
Totale	40.250	89.421	269.244

(1) Compresi i prepensionamenti

SCHEDA

Mentre i trattamenti anticipati sembrano essere una prerogativa dei maschi (residenti al Nord), il contrario avviene per la vecchiaia. La sorpresa si presenta, rispetto ad un'opinione diffusa ma inconsistente, quando si va a vedere l'età media alla decorrenza della pensione di vecchiaia e di quella di anzianità.

Nel 2017 si sono riscontrati i dati seguenti:

vecchiaia: maschi 66,6 anni, femmine 64,9 anni; totale 65,8 anni

anzianità: maschi 61,1 anni, femmine 59,9 anni; totale 60,8 anni

Nel 2018:

vecchiaia: maschi 66,5 anni, femmine 65,9; totale 66,3 anni

anzianità: maschi 61 anni, femmine 60,1 anni; totale 60,7 anni.

Ci fermiamo qui. Ci basta solo ricordare (*in articulo mortis?*) che, nonostante la "famigerata" riforma Fornero, gli italiani hanno continuato, in prevalenza, ad andare in pensione molto prima dei 67 anni (o addirittura dei 70). Peraltro, nonostante le riforme, è superiore lo stock delle pensioni anticipate, rispetto a quelle di vecchiaia e molto maggiore la spesa. (tav.1)

1. Pensioni liquidate di anzianità e vecchiaia (dati di stock)

Anni 1997- 2016 (regimi pubblici e privati)

	totale		
numero	8.407.849	Vecchiaia	Anzianità
		3.927.445	4.480.404
spesa (mlrd)	131.620	36.546	95.074
età media	60,4	63,1	58,0
importo medio	1.204	716	1.632

3.2 – Quota 100 e le altre misure danno l'idea di un'immotivata, onerosa ed incomprensibile "messa in saldo" delle generazioni del *baby boom*. Oltretutto di una "retromarcia" rispetto alle politiche adottate negli ultimi decenni fino ai nostri giorni. E' almeno dall'inizio degli anni '90 che i diversi governi hanno cercato di spiegare agli italiani che un sistema pensionistico, per di più se finanziato a ripartizione, è una sorta di staffetta tra le diverse generazioni, regolata, *mutatis mutandis*, dallo stesso principio dell'ecologia: noi non riceviamo la terra in dono dai nostri padri, ma in prestito dai nostri figli. Per queste ragioni in tutto il mondo sviluppato si è cercato di affrontare le conseguenze delle profonde trasformazioni demografiche che hanno cambiato i rapporti tra le coorti anziane e quelle giovani (e quindi tra chi percepisce la pensione e chi gliela paga) in un contesto di allungamento dell'aspettativa di vita che conduce inevitabilmente a creare uno squilibrio, nella stessa persona, tra gli anni di godimento della pensione e il concorso al finanziamento del sistema nel corso della propria attività. Tutte le riforme hanno preso di mira l'età pensionabile per adeguarla all'attesa di vita e per diminuire il numero di trattamenti e la loro durata. Nell'arco temporale degli ultimi 40 anni, un 65enne ha visto crescere la propria speranza di vita residua di circa 5-6 anni e un 80enne di 3 anni; e il prolungamento della durata media della vita degli italiani ha interessato – sostiene "Itinerari previdenziali" - quasi in ugual misura tutto il territorio nazionale, da Nord a Sud. Di qui la necessità di un riproporzionamento o quanto meno di controllo della spesa pensionistica, in conseguenza delle crisi fiscali, finanziarie, economiche e occupazionali degli Stati, a fronte di un radicale cambiamento nei rapporti tra la popolazione attiva e quella che non lo è più. E' sufficiente in proposito un **esempio elementare**:

Una pensione mensile di 1000 euro "costa" 100 euro a testa a 10 lavoratori contribuenti. Se, invece, per effetto delle trasformazioni demografiche, dell'invecchiamento della popolazione, del prolungamento dell'attesa di vita e delle modifiche del mercato del lavoro, ad ogni lavoratore attivo corrisponde (come accade ora) più o meno un trattamento pensionistico, restano soltanto due alternative:

- ***o il singolo contribuente si prende carico dei mille euro mensili***
- ***oppure la pensione si riduce ad un decimo del suo valore.***

Naturalmente, la soluzione adottata è stata sostanzialmente la prima, in larga misura a debito, con costi sempre crescenti proiettati nel futuro.

Nonostante che le persone continuino a vivere più a lungo e in buona salute, a partire dagli anni '70 (quindi dopo pochi anni dalla sua istituzione) il pensionamento anticipato è divenuto una pratica molto diffusa in Italia come in molti paesi Europei. Di conseguenza negli ultimi 40 anni l'età effettiva al pensionamento si è addirittura ridotta. Il risultato è che le persone vivono un maggior numero di anni da pensionati, e questo aumento è più che proporzionale all'aumento della speranza di vita, mentre, grazie alle pensioni ai superstiti, un trattamento ha una durata superiore alla vita del pensionato. Nel 2001 la voce di spesa più elevata riguardava le pensioni di vecchiaia (61,7 miliardi) contro i 58,2 miliardi dei trattamenti di anzianità; nel decennio successivo è cambiata profondamente la struttura della spesa: quella delle pensioni di anzianità è aumentata del 104%, mentre la spesa per la vecchiaia del 23%. Negli anni del nuovo secolo vi è stato un incremento di circa 89 miliardi dei quali ben 60 miliardi addebitabili ai maggiori oneri per gli assegni di anzianità, mentre è di 14 miliardi il contributo alla crescita dovuto alla vecchiaia (la parte residua riguarda le altre tipologie). L'incidenza della spesa pensionistica per i soggetti in età compresa tra 55 e 64 anni è in Italia di poco inferiore al 4% del Pil (contro il 2,2% della media europea). L'impatto sul debito pubblico del pensionamento di anzianità negli anni 2000 può essere valutato in circa 30 punti

di maggiore indebitamento rispetto al Pil nel 2012 (quando entrò in vigore la riforma Fornero).

1.Speranza di vita alla nascita, a 60 e a 80 anni per sesso (Italia 1950-2055)

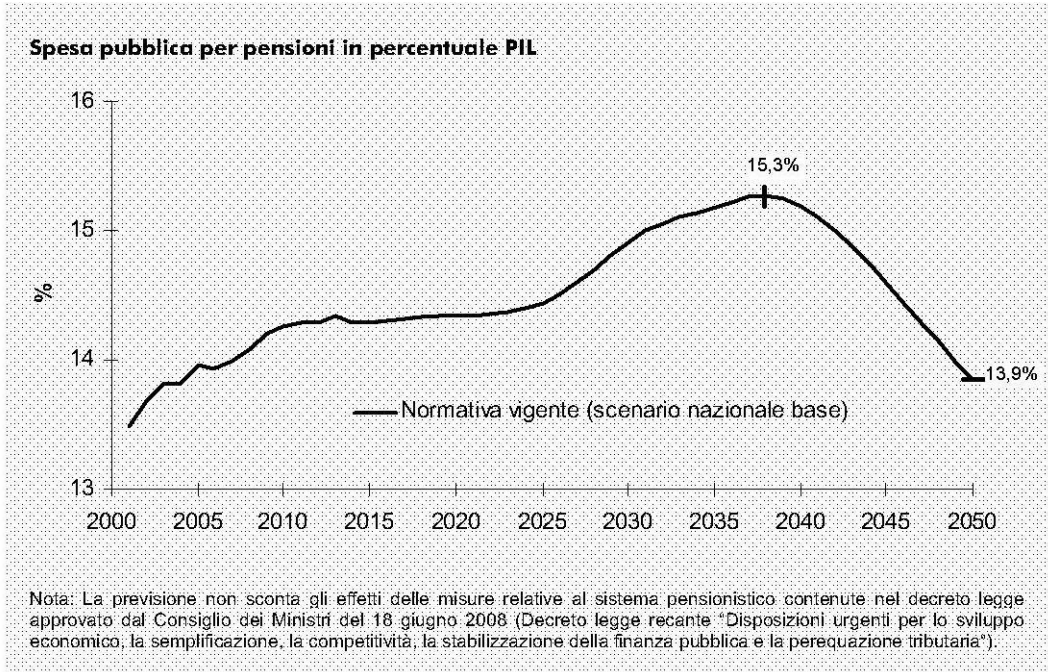
fonte: elaborazione di Itinerari previdenziali Report 2016, su dati Onu

	Maschi	Maschi	Maschi	Femmine	Femmine	Femmine
	Alla nascita	A 60 anni	A 80 anni	Alla nascita	a 60 anni	A 80 anni
1950 - 1955	64,4	16,4	5,2	68,1	17,9	5,7
1970 - 1975	69,1	16,7	5,8	75,1	20,3	6,7
1990 - 1995	70,4	18,9	6,8	80,6	23,5	8,4
2010 - 2015	80,3	23,0	8,8	85,2	27,0	10,7
2030 - 2035	83,7	25,7	10,2	88,3	29,6	12,5
2050 - 2055	86,4	27,9	11,5	91,0	32,0	14,2

Appare evidente, allora, che lo scenario demografico (tav.1) è molto importante per l'equilibrio (o meglio per uno squilibrio sostenibile) di un sistema pensionistico a ripartizione in cui diminuiscono o non aumentano in maniera adeguata per quantità e qualità i contribuenti, mentre aumentano, in quantità e qualità, i pensionati con una prospettiva di una più lunga riscossione del trattamento, tutto ciò nel contesto di uno scenario socio-economico peggiore di quello preso a base delle proiezioni degli andamenti futuri. Basta osservare con un solo colpo d'occhio i grafici degli scenari del 2008 e del 2009 (figure 1 e 2) per capire come la crisi dell'economia sia in grado di cambiare nell'arco di un tempo assai breve le performance del sistema pensionistico: l'incidenza della spesa sul Pil è pur sempre un rapporto dove il numeratore (la spesa) aumenta per definizione, mentre il denominatore (il Pil) ha subito, in quegli anni, un crollo significativo non ancora recuperato. In sostanza, il picco della spesa sul Pil, atteso per il 2040, si è presentato nel 2009 sotto forma di un rilevante acconto. La situazione venne correttamente descritta da Vittorio Conti, nel 2014, allora commissario dell'Inps. Esponendo la relazione istituzionale, Conti fece delle considerazioni molto importanti che ci aiutano a capire quanto succederà nei prossimi anni, nel corso dei quali verrà invertito – in conseguenza delle misure contenute nel decreto n.4/2019 di cui parleremo tra poco - un ciclo virtuoso, faticosamente assicurato da un quarto di secolo di riforme. Conti commentò così il trend della spesa pensionistica rispetto al Pil: " Partendo dal 14% circa prima della crisi, il dato attuale è al 16,3, sarebbe arrivato oltre il 18% senza le recenti riforme, grazie alle quali si arriverà al 13,9 nel 2060. Tra il 2010 e il 2060 nell'area euro il rapporto peggiora di 2 punti percentuali (di

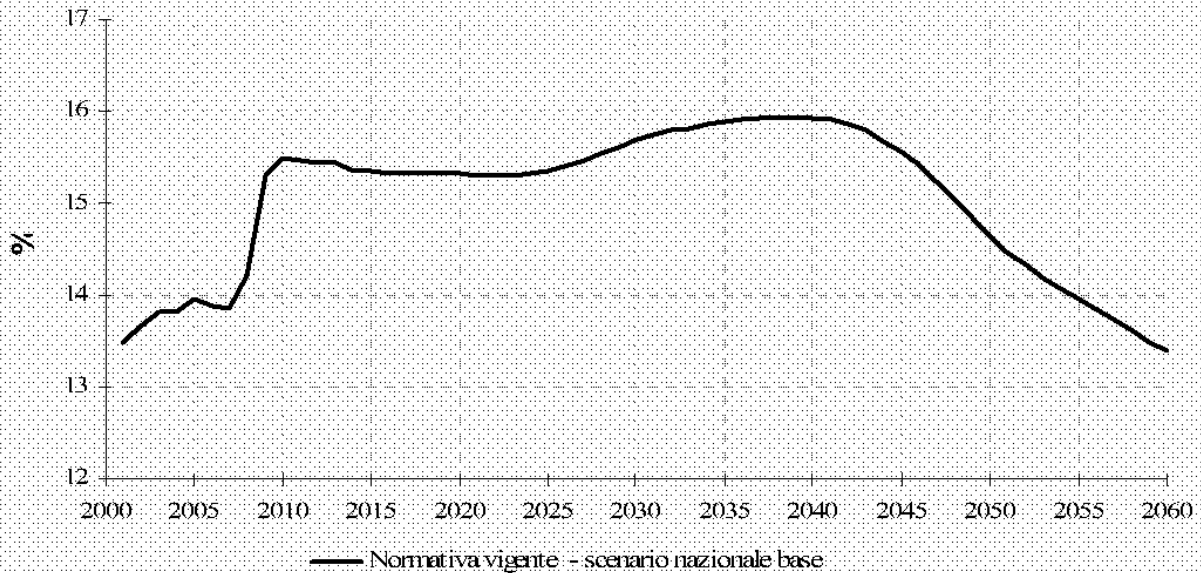
1,5 per la UE27), mentre per l'Italia migliora di 0,9". Invece, queste previsioni, convalidate, dagli osservatori internazionali, andranno riviste.

1.Scenario 2008



2.Scenario2009

Spesa pubblica per pensioni (in percentuale del PIL)



Il decreto legge n.4 del 2019 ora all'esame del Senato mette a soqquadro tutti gli sforzi – spesso inadeguati e contraddittori – fino ad ora compiuti, per tenere sotto controllo la spesa pensionistica. E lo fa per motivi del tutto discutibili. In sostanza, tralasciando le misure minori (come opzione donna), il decreto istituisce un canale sperimentale e temporaneo (2019-2021) di accesso alla pensione anticipata facendo valere "quota 100" (62 anni di età + 38 di contributi,

requisiti concorrenti e ambedue necessari). Il canale “ufficiale” per la pensione anticipata disposto dalla riforma Fornero a prescindere dall’età anagrafica, viene congelato fino al 2026 a livello dei requisiti richiesti nel 2018 (42 anni e 10 mesi per gli uomini un anno in meno per le donne). In sostanza, già da quest’anno non si applica l’adeguamento automatico all’attesa di vita. Tale “sospensione” fino al 2026 è prevista anche per altri istituti (come i lavoratori precoci c.d. “quarantunisti”). Ma tali modifiche, questi innesti impropri in una pianta già debilitata, determineranno degli effetti perniciosi sul versante della maggiore spesa a fronte di un quadro di maggiori entrate invero modesto (la fonte più importante è data dai tagli di solidarietà sui trattamenti più elevati e sulla rivalutazione automatica delle pensioni). La Relazione tecnica fornisce dei dati inquietanti. Innanzi tutto sul maggior numero di pensioni. Solo per l’effetto di “quota 100” e delle altre misure di corollario è previsto, nel triennio della sperimentazione, un maggior numero di 973mila trattamenti (tav.2), per un costo di poco superiore a 20 miliardi che salgono a 22 miliardi con l’applicazione delle altre modifiche sancite nel decreto. Saranno pensioni in larga maggioranza – soprattutto nei settori privati – percepite dai lavoratori (maschi) residenti al Nord, come è sempre avvenuto per il riconoscimento del trattamento anticipato, mentre le donne continueranno – per la loro collocazione nel mercato del lavoro che generalmente non consente di accumulare significative anzianità di servizio – ad attendere l’accesso alla pensione secondo i requisiti previsti per la vecchiaia (in pratica a 67 anni di età più l’aggiornamento periodico all’attesa di vita).

2.Maggior numero di pensioni a fine anno (in migliaia)

Anno	Dipendenti privati	Lavoratori autonomi	Dipendenti pubblici	Totale
2019	102	88	100	290
2020	113	102	112	327
2021	128	112	116	356

Fonte: Relazione tecnica

Proiettando la spesa complessiva (come saldo tra oneri e risparmi) di tutte le misure di carattere previdenziale lungo un decennio (2019-2028) le cose si aggravano fino a raggiungere una maggiore spesa cumulata di oltre 48 miliardi, che corrispondono a più della metà dei risparmi attribuiti nel primo decennio di applicazione alla riforma Fornero. Sono tre punti di Pil che il sistema caricherà sulle spalle dei futuri contribuenti. Ciò significa che sarà messa in discussione la sostenibilità garantita dall’intervento del 2011 e che sarà pregiudicato il “rientro”, nel medio periodo, al di sotto del 14% dell’incidenza della spesa sul Pil. Ma le critiche più decise al Capo II del decreto legge (dove è affrontata la materia delle pensioni) sono venute da una nota **dell’Osservatorio sulla spesa pubblica e le entrate a cura del Centro studi “Itinerari previdenziali”** di cui è presidente Alberto Brambilla, esperto di vaglia, già sottosegretario del ministro Roberto Maroni: “un progetto confuso, costoso e pericoloso che denota poca conoscenza dei problemi, mancanza di memoria storica e un disprezzo per il merito, l’esperienza e la preparazione..... L’esperienza dei Paesi sviluppati dimostra che più è elevato il tasso di occupazione degli *over 55* e più è basso l’indice di disoccupazione giovanile; non esiste alcuna evidenza empirica che per ogni lavoratore che va in pensione sia assunto un giovane mentre è evidente che il lavoro di un soggetto con *curriculum* ed esperienza non può essere sostituito da un giovane apprendista”.

Vanno poi considerati alcuni altri aspetti: le possibili contraddizioni tra domanda ed offerta di lavoro. Abbiamo visto che il numero più importante dei lavoratori dotati dei requisiti previsti dalle nuove regole sono pubblici dipendenti: il che – sia per la conferma del blocco delle

assunzioni (salvo le deroghe previste), sia per la macchinosità dei concorsi – rende problematico un sollecito ricambio del *turn over* con possibili serie ripercussioni sui servizi. Per quanto riguarda il mercato del lavoro privato, il fatto che la gran parte dei prepensionamenti avranno corso nelle regioni settentrionali, determinerà, anche per ragioni demografiche, difficoltà sul piano dell’offerta di lavoro. Occorre altresì considerare che essendo largamente prevalente il c.d. tasso di mascolinità nel caso delle pensioni di anzianità (il solo settore interessato dalle nuove misure) e restando immutati i requisiti della pensione di vecchiaia (ivi compreso l’aggancio automatico all’attesa di vita) che rappresenta, in generale, il trattamento percepito dalle lavoratrici, almeno nei settori privati, si determinerà una condizione – ingiustificata – di privilegio per i lavoratori maschi.

Indicatori di stabilità del sistema pensionistico obbligatorio in Italia

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2007/2060 VA					
% spesa su Pil	14	14,1	14,8	15,6	14,7	13,6						
N° pensionati in migliaia	15.780	16.819	19.382	20.908	21.304	20.802	4.995					
N° contribuenti	24.220	25.404	25.304	23.835	22.687	21.922	-1.628					
N° pensionati su contribuenti %	65	66	76	90	94	95	<table border="1"> <tr> <td>2007/2060 %</td> </tr> <tr> <td></td> </tr> <tr> <td>+32 %</td> </tr> <tr> <td>-7 %</td> </tr> <tr> <td>+28 %</td> </tr> </table>	2007/2060 %		+32 %	-7 %	+28 %
2007/2060 %												
+32 %												
-7 %												
+28 %												

3.3. E’ poi una convinzione non dimostrata (ben presto queste tesi si sono ridimensionate anche nel dibattito politico) che gli anziani siano costretti ad occupare quei posti di lavoro che altrimenti sarebbero riservati a nuove assunzioni. Secondo una vasta e prevalente letteratura - ricordata nel **Focus n.6/2016 dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)** – gli aumenti di occupazione degli anziani non sottraggono spazio alle altre fasce di età. Al contrario, carriere lavorative più lunghe e tassi di occupazione più alti per gli anziani sarebbero associabili a maggiori opportunità lavorative e a più elevati tassi di occupazione per i giovani, senza che emerga uno spiazzamento generazionale (*crowding-out*). Simmetricamente, politiche di prepensionamento sono inefficaci o addirittura dannose nel promuovere l’occupazione dei giovani. Le spiegazioni più ricorrenti di queste teorie sono di tre tipi. In primo luogo, si evidenzia che le forze di lavoro di diversa età non sono omogenee per capacità e vocazioni e che quindi le diverse generazioni sono complementari –

sostiene il Focus - più che sostituibili all'interno degli organici. In tale prospettiva, un *turnover* generazionale incentivato o addirittura indotto da misure di prepensionamento potrebbe squilibrare la composizione delle forze di lavoro e avere effetti negativi sulla produttività. In secondo luogo, una più elevata spesa per pensioni si tradurrebbe, se finanziata a ripartizione (*pay-as-you-go*), in maggiori imposte e/o contributi obbligatori, con effetti distorsivi sia sul lato dell'offerta di lavoro sia sul lato della domanda. Infine, viene chiamata in causa anche la composizione della spesa pubblica per *welfare* che, quando risulta sbilanciata eccessivamente sul capitolo pensioni per eccesso di uscite ad età basse, manca di sufficienti risorse da dedicare agli altri istituti di *welfare* (politiche attive e passive del lavoro, conciliazione vita-lavoro, politiche per la famiglia e le non autosufficienze, formazione, ecc.). In alcuni autori, poi, si riscontra anche una quarta spiegazione dell'insussistenza di un collegamento, sia pure indiretto, tra prepensionamenti e nuova occupazione: la spiegazione chiama in causa il disincentivo ad accumulare capitale umano quando questo può essere utilizzato su una vita lavorativa di durata inferiore. Nel tempo, questo disincentivo si tradurrebbe in minore qualità delle forze di lavoro e in minore crescita, con più scarse possibilità occupazionali per tutti (tanto che – come vedremo – l'innalzamento dell'età pensionabile ha prodotto un consistente incremento dell'attività formativa). Può essere, però, che una crisi tanto lunga come quella che ci siamo portati appresso dal 2008 abbia introdotto delle diverse condizioni, a proposito della relazione tra pensionamenti e nuove assunzioni. In merito sono state compiute alcune ricerche empiriche (perché è impossibile reperire dei dati di fatto) di cui ricordiamo un'analisi dell'INAPP (ex ISFOL) condotta nel 2015 su di un campione di 30mila imprese del settore privato extra-agricolo, dalla quale risultava che la riforma Fornero avrebbe prodotto un cambiamento nei piani di assunzione programmati nel periodo 2012-2014 per circa il 2,2% delle aziende considerate. Le nuove regole del pensionamento, però, avrebbero determinato un aumento del 9% dell'incidenza dell'attività formativa di lavoratori in età compresa tra 40 e 54 anni. Ne deriva, a conclusione della ricerca dell'INAPP, che *"l'effetto della riforma si sia esplicato più che nei margini intensivi delle scelte di assunzione (quanti lavoratori assumere, ecc.), nelle modalità di organizzazione dei mercati interni del lavoro e sugli incentivi ad investire in capitale umano e in capitale fisico, anche per favorire la produttività del segmento più anziano della forza lavoro"*.

3.4- Hanno suscitato molto interesse la possibilità di riscattare periodi non coperti da contributi (perché non dovuti) per un massimo di cinque anni, nonché le agevolazioni previste per il riscatto della laurea. Possibilità che, sulla base dei requisiti previsti, riguardano i lavoratori il cui trattamento è regolato dal calcolo contributivo. Si tratta senza dubbio di una misura che può rafforzare storie contributive difficili ed incomplete. Vi sono però altri aspetti discutibili che denotano una precisa scelta politica del governo a favore della previdenza pubblica. Implementare i versamenti contributivi, riscattando dei periodi non "coperti" (perché non era dovuta la contribuzione), in un sistema a ripartizione significa prima di tutto accrescere le risorse che il sistema può spendere nel presente a favore delle pensioni in essere, acquisendo soltanto maggiori diritti per il futuro, che dovranno essere onorati dai contribuenti di allora, con risorse proprie. E' senz'alcun dubbio un'opzione alternativa a quella della previdenza privata a capitalizzazione, dove un contribuente si porta appresso il suo montante contributivo. Che ci sia un pregiudizio nei confronti della previdenza privata lo si nota anche leggendo l'articolo 21 relativo alla **"esclusione opzionale dal massimale contributivo** dei lavoratori che prestano servizio in settori in cui non sono attive forme di previdenza

complementare compartecipate dal datore di lavoro”. Che cosa significa questa norma? Nel sistema contributivo – diversamente dal retributivo – è vigente un massimale retributivo e contributivo – ora intorno ai 100mila euro lordi l’anno – oltre il quale non sono previsti versamenti né effetti sul livello della pensione. In parole povere non si paga né si incassa. La riforma Dini, che introdusse questa norma, incoraggiava, con misure fiscali, i contribuenti a destinare le quote eccedenti il massimale, alla previdenza complementare. Adesso – sia pure in modo opzionale – si incoraggia il lavoratore a rientrare con tutta la sua retribuzione nel sistema pubblico. Il che, peraltro, potrà determinare anche un aumento del costo del lavoro per le imprese che saranno tenute a versare i contributi anche per la quota eccedente. Vi è poi un’ulteriore questione che lascia molti dubbi. Le risorse per l’implementazione della storia contributiva – d’intesa con il dipendente – può essere sostenuta dal datore di lavoro, mettendola a carico dei premi di produzione dovuti. Il comma 4 dell’articolo 20 recita, infatti, che “ Per i lavoratori del settore privato l’onere per il riscatto di cui al comma 1 può essere sostenuto dal datore di lavoro dell’assicurato destinando, a tal fine, i premi di produzione spettanti al lavoratore stesso”. In tal caso, l’onere è deducibile dal reddito di impresa e da lavoro autonomo e, ai fini della determinazione dei redditi da lavoro dipendente, rientra nell’ipotesi prevista per i contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro o dal lavoratore in ottemperanza a disposizioni di legge nonché per i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale. In sostanza, non solo la contrattazione della produttività e del welfare aziendale non fa parte delle priorità dell’attuale governo, ma le risorse ad essa destinate al pari di quelle che potrebbero alimentare il secondo pilastro (ove non sia già istituito in forma bilaterale) vengono sacrificate sull’altare della pensione pubblica.

3.5 -Per ultime, alcune considerazioni sulle c.d. **pensioni di cittadinanza**. Si propone di portare le pensioni basse (in genere di chi non ha mai pagato né imposte né contributi) a 780 euro netti al mese per 12 mensilità, che è più di quanto guadagnano tanti giovani e molte donne e, in termini di prestazione previdenziale, rappresenta un importo pari o superiore a quello che oggi ricevono tanti artigiani, commercianti, donne e operai che hanno versato contributi e imposte per lunghi periodi. Chi mai verserebbe ancora contributi – si chiede **l’Osservatorio sulla spesa pubblica e sulle entrate di Itinerari previdenziali** - sapendo che, pur evadendo o rimanendo sul divano, potrebbe contare su una pensione di 780 euro, un affitto sociale, qualche sconto sui mezzi e altri servizi sociali?

Bologna, 7 febbraio 2019