

Prefazione

I sistemi pensionistici sono da anni, non solo in Italia, oggetto di reiterati interventi legislativi.

I tentativi di riforma sono sempre accompagnati da tensioni e contrasti, data la rilevanza sociale della materia e per l'incombenza delle compatibilità finanziarie rese più acute da opposte tendenze demografiche (aumento delle aspettative di vita e riduzione della natalità).

Le difficoltà del contesto hanno influito sul contenuto degli interventi, molti dei quali sono segnati da elementi di discontinuità se non di contraddizione. Lo stesso motivo ha contribuito a ritardare l'attuazione degli obiettivi dichiarati dal legislatore, a cominciare dalla piena entrata in vigore del metodo contributivo introdotto in una riforma certamente organica (legge 335 del 1995).

Il decreto 201 del 6 dicembre 2011, qui commentato, è stato approvato in una situazione di acuta emergenza finanziaria; cionondimeno, ha espresso l'ambizione di rivedere entrambi gli elementi portanti del sistema: i requisiti di accesso e il metodo di calcolo delle pensioni.

Si tratta di un intervento di razionalizzazione complessiva della disciplina, ma non di cambio di paradigma rispetto all'impianto definito dalla legge 335/1995.

In effetti, le misure introdotte dalla riforma non alterano i principi fondamentali della disciplina, che mantengono una combinazione di regole ispirate da esigenze di compatibilità finanziaria e regole ispirate alla solidarietà nell'ordinamento pensionistico.

I contenuti specifici del decreto 201 presentano innovazioni di diversa portata, dove convivono elementi di continuità e differenziazione rispetto ai precedenti. Gli elementi di continuità principali sono quelli che confermano la fiducia del legislatore nel sistema contributivo. Le manifestazioni di tale fiducia sono molteplici. Il decreto sancisce l'estensione del contributivo a tutti i lavoratori, ai nuovi come ai vecchi destinatari del sistema, e a tutti i regimi pensionistici.

Per altro verso, il contributivo diventa il solo sistema per la valorizzazione ai fini pensionistici dell'anzianità decorrente a partire dal 1° gennaio 2012; con il che si completa la transizione avviata dalla legge 335 e caratterizzata da una accentua-

ta gradualità. Peraltro, l'impatto di questa generalizzazione del metodo contributivo è contenuto. Difatti, coinvolgerà un fascia ristretta di lavoratori (quella che al 1° dicembre 2012 hanno una anzianità contributiva non inferiore a 34 anni e quindi periodi non lunghi della complessiva vita lavorativa).

La stessa logica si manifesta in altre innovazioni del decreto: la valorizzazione del sistema contributivo utilizzato per incentivare lo spostamento della pensione ad un'età più avanzata calcolando i coefficienti di trasformazione fino all'età di 70 anni (in luogo dei 65 anni finora considerati); l'aggiornamento degli stessi coefficienti a periodi ravvicinati, due anni invece di tre, e, più in generale, l'adeguamento automatico delle età pensionabili alla crescita della speranza di vita – una dinamica, questa, in grado di innescare l'estensione dei coefficienti di trasformazione anche per età superiori a 70 anni – e, per altro verso, la regola che amplia la possibilità di totalizzazione anche per periodi inferiori a 3 anni permettendo così di valorizzare ogni periodo di contribuzione.

La fiducia nella razionalità del metodo contributivo motiva anche la disciplina degli Enti e Casse di cui ai decreti legislativi 509/1994 e 103 /1996. Il decreto sollecita misure rivolte ad assicurare l'equilibrio delle gestioni e, inoltre, stabilisce che il sistema contributivo *pro rata* diventa la soluzione residuale, da applicare ove tali oggetti non adottino le misure necessarie.

Anche queste innovazioni integrano il percorso verso una completa applicazione del sistema contributivo, per le parti non definite o rinviate nelle riforme precedenti, dalla legge 335/1995 in poi.

Un' implicazione indiretta, ma di grande rilievo, di questa impostazione è prevista nella riforma del mercato del lavoro in corso di approvazione (D.D.L. 3249), laddove essa prevede il progressivo allineamento delle aliquote contributive del rapporto di lavoro parasubordinato a quelle del lavoro dipendente.

Tale previsione è alquanto controversa, sia per la rapidità dell'allineamento sia per il livello elevato (33%) con cui essa si realizza, ma interviene in parallelo con l'armonizzazione del sistema di calcolo delle prestazioni e, in prospettiva, mira a garantire a questi lavori prestazioni pensionistiche in linea con quelle garantite nei rapporti di lavoro tipici.

L'area di innovazione più netta introdotta dal decreto riguarda i requisiti di maturazione dei diritti pensionistici e, quindi, l'età di accesso alla pensione.

L'obiettivo principale, radicato nella necessità di ottenere risparmi di spesa, consiste nella convergenza verso più elevati e uniformi requisiti per il diritto alla pensione di vecchiaia fra uomini e donne, e tra lavoratori dipendenti e autonomi: 66 anni prima e 67 poi. Tali limiti, che sono validi per ogni forma previdenziale, sono mobili, in quanto sono automaticamente correlati all'andamento della speranza di vita, e possono, per altro verso, essere superati in virtù dell'operare incentivante del metodo contributivo e dei coefficienti di trasformazione verso i 70 anni.

L'innalzamento dei requisiti è previsto anche per la nuova «pensione anticipata» – che sostituisce quella di anzianità – e presenta anche in tale caso i caratteri di mobilità determinati dalla correlazione con le aspettative di vita.

Tale regola generale sui requisiti di accesso è variamente articolata e presenta eccezioni, per tener conto delle diverse posizioni di lavoro: decorrenza del rapporto, età anagrafica, vicinanza alla maturazione dei diritti secondo le regole previgenti.

Questo aspetto della riforma introduce una innovazione forte nel sistema. Il target di età è fissato ai livelli più elevati dei Paesi europei e così pure la rapidità della convergenza verso la regola a regime. Si può parlare anche qui di razionalizzazione – come rileva il commento – ma la dimensione quantitativa delle modifiche introdotte è tale da incidere profondamente nell'equilibrio del sistema e nelle aspettative delle persone. Tanto più che l'innovazione opera in gran parte con effetto immediato, con aggiustamenti limitati per il periodo transitorio. È significativo, anche qui, il favore per il sistema contributivo che si traduce in una deroga alle regole generali per le donne che optino (fino al 2015) per il contributivo puro, deroga consistente nella possibilità di pensionamento con 20 anni di anzianità contributiva e 57 anni di età (58 per le lavoratrici autonome).

Il drastico innalzamento delle soglie di accesso alla pensione riduce peraltro l'ambito di flessibilità consentito dal sistema, che può operare solo oltre il limite dei 67 anni: si tratta di una età più elevata, come rileva il commento, rispetto a quella che la legge 335/1998 aveva prospettato come riflesso positivo del neonato sistema contributivo.

Anche questo è un elemento di discontinuità rispetto a scelte legislative precedenti (non tutte, invero) che avevano ritenuto di mantenere una fascia ampia di età all'origine 57-65 anni) entro cui i soggetti dovevano poter esercitare una libera scelta di pensionamento a seconda dei loro percorsi lavorativi e delle scelte personali, beninteso accettando le conseguenze in termini di entità delle prestazioni conseguenti all'applicazione del metodo contributivo.

Tale scelta sui requisiti di accesso, realizzato con immediatezza, è in evidente discontinuità con le precedenti leggi, tutte ispirate alla gradualità, talora anche troppo accentuata. Proprio per questo, il decreto mette a dura prova la capacità di adattamento delle imprese oltre che dei lavoratori. Non a caso questo è l'aspetto più critico della riforma che ha creato e che continua a creare reazioni anche da chi condivide l'impianto e la logica complessiva di adeguamento del sistema alle nuove realtà.

La radicalità di tale obiettivo, unita a meccanismi di adeguamento automatico del sistema sopra ricordato, è pensata non solo per rispondere alle esigenze di contenimento della spesa ma per mettere "in sicurezza" l'ordinamento garantendone la stabilità nel tempo per quanto possibile in questa delicata materia. E la stabilità è, anche qui, un valore positivo.

Un'altra implicazione significativa, e potenzialmente virtuosa, delle innovazioni introdotte dalla riforma, riguarda i livelli delle prestazioni pensionistiche: il ritardo dell'età di pensionamento costituisce lo strumento principale, se non l'unico, per favorire l'accumulo di contribuzione e, quindi, trattamenti pensionistici più adeguati. Nella stessa direzione è orientato l'innalzamento dei contributi per i rapporti di lavori atipici parasubordinati, già avviato negli anni '90 ed ora accelerato dalla riforma del mercato del lavoro (D.D.L. 3249).

Il raggiungimento dell'obiettivo di garantire pensioni adeguate, oltre che sostenibili, come chiede l'Europa, non è assicurato per il solo fatto della fissazione di requisiti di accesso più rigorosi. Questo è quanto si può chiedere alla normativa riguardante l'ordinamento pensionistico; ulteriori condizioni necessarie per ottenere il risultato non possono farsi gravare sul sistema previdenziale, ma dipendono da altri fattori strutturali: il funzionamento del mercato del lavoro e, in particolare, la quantità e qualità dell'occupazione, da una parte e, dall'altra, le modalità di svolgimento e di organizzazione dei rapporti di lavoro. Su entrambi i versanti la sfida che si pone non è meno ardua e in questo caso riguarda l'intero sistema economico-sociale del Paese.

La possibilità di mantenere la promessa di pensioni adeguate, sostenibili e sicure, secondo il nuovo ordinamento, dipenderà dalla capacità del nostro Paese di raggiungere non solo più alti tassi di occupazione in generale, ma di garantire la continuità dei percorsi del lavoro a partire dall'età giovanile, sia pure posposta rispetto alla tradizione per l'innalzamento dell'età scolare, fino all'età anziana, anch'essa progressivamente prolungata rispetto al passato.

La necessità di sostenere l'occupazione giovanile è da tempo riconosciuta, anche se le misure per darvi risposta sono ancora lungi dall'essere adeguate alla gravità del problema, ora drammaticamente acuita dalla crisi economica in corso. Né gli interventi approvati di recente, del tutto parziali e isolati, sembrano in grado di migliorare la situazione.

L'esigenza di promuovere l'occupazione in età avanzata, nella prospettiva del cd. *active ageing* è, invece, stata avvertita più di recente in tutta Europa. In Italia si sta presentando con una urgenza impreveduta per l'allungamento accelerato della vita. Ed è oggi acuita dal rapido innalzamento dell'età di pensione introdotto dal decreto che ha allontanato dal pensionamento una ampia quota di lavoratori di età superiore ai 50-55 anni.

La situazione è particolarmente drammatica per quei lavoratori (i cd. esodati) che hanno lasciato a vario titolo il lavoro confidando nelle vecchie regole pensionistiche e quindi sono rimasti (o rischiano di rimanere) senza lavoro e senza pensione.

Di fronte a questa situazione del tutto nuova occorre cambiare le strategie legislative e politiche rispetto a quelle fin qui prevalenti. Finora l'orientamento è stato prevalentemente quello di incentivare l'uscita dei lavoratori anziani dalle aziende. Si è fatto ampio uso delle varie forme di prepensionamento e del *part time* in uscita per favorire il ricorso al prepensionamento. Si ricordino i cd. contratti di solidarietà della legge 863/1984, che sono stati scarsamente utilizzati perché condizionati al fatto che il *part time* avvenisse in corrispondenza con un aumento dell'occupazione (il che rappresentò un forte disincentivo all'uso dell'istituto).

Ora viceversa l'esigenza è di trovare strumenti legislativi e di politica del lavoro, compreso il *part time*, capaci di favorire la permanenza al lavoro di persone anziane.

Di questi temi si occupa in parte il D.D.L. 3249, la cd. riforma del lavoro.

Il provvedimento contiene all'art. 53 un incentivo all'occupazione dei lavoratori *over 50* disoccupati da oltre 12 mesi sotto forma di riduzione del 50% dei contri-

buti a carico dei datori che assumono tali lavoratori, sia a tempo determinato (nel qual caso la riduzione dura per 12 mesi) sia a tempo indeterminato (qui l'incentivo dura per 18 mesi).

In realtà, il problema dell'occupazione degli anziani ha implicazioni più vaste che richiedono politiche di sostegno su diversi fronti. Anzitutto, le imprese saranno chiamate ad adattare l'organizzazione, la prestazione e i tempi di lavoro alle esigenze della età anziana.

D'altra parte, saranno necessari investimenti specifici nella formazione professionale di questi lavoratori al fine di aggiornarne le competenze, tenendo conto delle esigenze e delle capacità di apprendimento personali.

Le potenzialità di *active ageing* sono ampie perché il miglioramento delle condizioni di salute nell'età anziana permette di continuare a essere attivi fino a età avanzata nel mondo del lavoro, come già avviene a molti, peraltro spesso in modo irregolare.

Le politiche attive sperimentate nei maggiori paesi europei mostrano che è possibile sfruttare meglio tali potenzialità, con risultati positivi per le persone coinvolte e per l'andamento economico del paese.

A tale obiettivo possono contribuire anche le misure annunciate dal Ministro Fornero.

L'idea generale è quella di incentivare il *part time* o forme simili per consentire agli *over 50-55* di accedere al pensionamento in modo graduale, con attività ridotta, comprensiva anche dell'impegno a trasmettere ai nuovi assunti le competenze accumulate nel corso della carriera precedente.

Un obiettivo simile è perseguito da un disegno di legge presentato da senatori del PD e del PDL (AS 3181 del 12 febbraio 2012). Le finalità della proposta sono perseguite con diverse misure. Anzitutto con un peculiare sistema di incentivo al *part time* per i lavoratori ai quali manchino non più di 5 anni al conseguimento del diritto al pensionamento.

Questi lavoratori possono concordare con il datore di lavoro che il rapporto di lavoro abbia svolgimento con modalità a tempo parziale, in ogni tipologia, determinando a tal fine le modalità di espletamento della prestazione, anche attraverso clausole elastiche o flessibili. Se ammessi per questa via al *part time* o ad altre forme di prestazione ad orario ridotto, i lavoratori hanno diritto ad integrare i versamenti contributivi senza alcun onere fiscale e contributivo aggiuntivo, sino a concorrenza con quanto corrispondente all'orario normale previsto dai contratti collettivi.

Un'ulteriore forma di incentivo per i lavoratori anziani, che accedano al *part time*, è prevista dall'art. 2 del ddl, nella forma di un anticipo di pensione.

Quanto alle imprese, un forte incentivo al ricorso a forme di *part time*, incentivato per l'accesso alla pensione è costituito dalle misure a sostegno della solidarietà intergenerazionale, di cui all'art. 3. Si prevede che, in caso di accordi per la riduzione dell'orario di lavoro stipulati ai sensi dell'art. 1, l'integrazione contributiva possa essere posta a carico della fiscalità generale a condizione che, per ciascun lavoratore interessato dalla riduzione di orario, il datore di lavoro proceda

alla assunzione di un giovane di età inferiore a ventinove anni con un contratto di apprendistato ovvero di un giovane di età non superiore a trentacinque anni con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Esperimenti di *active ageing* sono stati avviati da alcune grandi aziende italiane, in particolare nel settore bancario.

Una importante indicazione al riguardo è contenuta nell'accordo quadro fra ABI e sindacato (v. Guida lavoro luglio 2011), che prevede la possibilità di sostenere un passaggio graduale, tramite *part time*, di lavoratori anziani dalla piena attività al pensionamento, con una conseguente apertura di spazi per l'assunzione di giovani, soprattutto apprendisti.

Intese del genere potrebbero diffondersi utilmente se venissero favorite da un intervento legislativo, del tipo sopra descritto, come avviene in altri paesi, Germania in primis.

Ma basterebbe anche solo una previsione per cui i contributi pagati dalle imprese ai *part timers* anziani per sostenere le loro pensioni non fossero gravati di oneri indiretti e fiscali.

Tiziano Treu