



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**L'evoluzione del sistema pensionistico italiano
dagli anni '90 ad oggi**

Relatore:

Prof. Elena Spina

Rapporto Finale di:

Filippo Lunadei

Anno Accademico 2019/2020

Indice

INTRODUZIONE	2
CAPITOLO 1: L'IMPIANTO PENSIONISTICO IN EUROPA: UNA PROSPETTIVA COMPARATA.....	6
CAPITOLO 2.....	13
2.1 LE ORIGINI DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO	13
2.2 PRINCIPALI RIFORME ANNI '90	15
2.3 LA RIFORMA AMATO	16
2.4 LA RIFORMA DINI	17
2.5 ANNI '90	19
2.6 ANNI 2000	20
2.7 2007 PROTOCOLLO SUL WELFARE.....	21
2.8 RIFORMA FORNERO.....	22
2.9 QUOTA 100	24
CONCLUSIONI	25
BIBLIOGRAFIA	31

INTRODUZIONE

Prima di approfondire l'analisi del sistema pensionistico in Italia, è doveroso delineare il contesto storico e sociale entro il quale esso prende forma.

Il sistema pensionistico è parte integrante del sistema previdenziale. Quest'ultimo, unitamente al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e all'assistenza sociale, rappresenta uno dei pilastri fondamentali del cosiddetto *welfare state*, tradotto in italiano con l'espressione di stato del benessere.

Il *welfare state* è definito come un complesso di politiche pubbliche messe in atto da uno Stato al fine di garantire l'assistenza e il benessere dei suoi cittadini.

L'attuale configurazione del Welfare State italiano è il risultato di oltre un secolo di storia di cambiamenti economici e sociali che è opportuno illustrare, prima di soffermarsi sull'analisi del sistema previdenziale, oggetto del presente lavoro di tesi.

Non solo in Italia, ma in tutta Europa alla fine dell'800, con il processo di industrializzazione, le società conoscono una profonda trasformazione che le conduce dallo stadio rurale a quello industriale, con una massiccia migrazione delle popolazioni dalle campagne alle città. In questo nuovo scenario, come in qualsiasi altro processo di cambiamento che si rispetti, l'industrializzazione mette in risalto contraddizioni importanti sia sul piano culturale, sia su quello economico e sociale.

All'occupazione creata dalle fabbriche, si contrappone il disfacimento della civiltà contadina, della solidarietà familiare e comunitaria. Prima della rivoluzione industriale, nella quotidianità della cultura rurale, gli anziani sono a carico totale della famiglia; ai poveri provvedono le congregazioni di carità oppure la beneficenza pubblica e privata. Il lavoro industriale invece è assoggettato a recessioni economiche periodiche che aumentano in maniera significativa i tassi di disoccupazione, con il conseguente impoverimento della popolazione. In sostanza, la gente impiegata nelle industrie si trova nella condizione di non avere le risorse necessarie per vivere. È proprio da tale contesto che nasce l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato.

Ogni paese europeo elabora dei modelli di intervento che si differenziano per il grado di accentramento o decentramento, per le fonti di finanziamento, per l'incidenza del settore non profit, per le modalità di erogazione dei servizi.^[5]

I primi sistemi pensionistici emergono alla fine dell'800. Si tratta di due modelli distinti, di tutela della vecchiaia che si radicano nei vari paesi europei nella prima metà di secolo, questi sono:

- Il modello Bismarckiano
- Il modello Beveridgeano

Il primo viene istituito in Germania nel 1889 e si rivolge agli operai del mondo industriale. Tale modello basa la tutela della vecchiaia sul pilastro pubblico. I

lavoratori più esposti al rischio di povertà in età anziana devono versare obbligatoriamente un'assicurazione speciale allo stato che poi si occupa di redistribuirla.

Il secondo modello viene istituito in Danimarca, nel 1891, e si rivolge agli anziani indigenti. Per coloro che si trovano in condizione di forte necessità economica, lo stato versa una pensione minima pubblica che proviene dalle imposte erariali generali. Per la prevalenza dei cittadini che non si trova in queste condizioni, la tutela della vecchiaia è demandata ai pilastri privati.

La modalità di coinvolgimento dello stato nello scenario della previdenza è fortemente legata alla tipologia degli assetti istituzionali di ciascun paese.

È in base a tale assunto che il modello tedesco viene adottato da vari paesi, quali: Austria, Francia, Spagna, Belgio, Grecia, Portogallo, Olanda e Italia. Mentre lo schema danese è utilizzato dalla Gran Bretagna e dai paesi scandinavi (Norvegia e Finlandia).^[7]

Alla luce di quanto sopra esposto, il presente lavoro di tesi si propone di analizzare il percorso storico e sociale di questi sistemi pensionistici nei paesi europei, e in maniera più approfondita in Italia, al fine di valutare il peso che le istituzioni hanno avuto nella determinazione degli schemi pensionistici. Dopo aver illustrato l'evoluzione della configurazione assunta dal sistema pensionistico in Europa (Cap.1) il lavoro si concentra sull'esame delle politiche pensionistiche in Italia

(Cap. 2), procedendo poi ad un'analisi comparata dell'evoluzione dei sistemi pensionistici nel capitolo conclusivo (Cap. 3).

CAPITOLO 1: L'IMPIANTO PENSIONISTICO IN EUROPA: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

Come anticipato nell'introduzione, in termini di impianto pensionistico, lo scenario europeo dalla prima metà del '900 si suddivide in due modelli ben distinti tra loro: Il modello Bismarck da un lato, al quale aderisce l'Italia assieme ai grandi paesi continentali (Germania, Francia, Olanda e Belgio), e quelli della zona mediterranea (Spagna, Portogallo e Grecia) utilizza il pilastro pubblico per la tutela della vecchiaia. In base a tale modello, i lavoratori più esposti al rischio di povertà in età anziana devono versare obbligatoriamente un'assicurazione speciale allo stato che provvede poi alla redistribuzione.

- Il modello Beveridge dall'altro, che trova terreno fertile per il suo consolidamento in Gran Bretagna e nei paesi scandinavi, utilizza il pilastro pubblico per tutelare gli anziani che si trovano in condizione di indigenza e i pilastri privati (individuali e occupazionali) per coprire i rischi legati alla vecchiaia.

Fino alla fine del secondo conflitto mondiale questi sistemi vivono una fase di consolidamento nei rispettivi paesi.

A partire dal secondo dopoguerra però, ciascun modello inizia a presentare delle lacune che spingono le istituzioni dei vari paesi europei ad acquisire degli elementi caratteristici del modello alternativo.

Nei paesi bismarckiani vengono introdotte le pensioni sociali con finalità assistenziale; mentre nei paesi di stampo Beveridgeano vengono istituiti schemi pensionistici integrativi di tipo previdenziale.

In sostanza dal secondo dopoguerra, le nuove esigenze sociali attivano il processo di ibridazione dei due modelli originari, facendo convergere in uno, alcuni tratti caratteristici dell'altro e viceversa.

Il processo di ibridazione apporta dunque uno stravolgimento importante nell'assetto dei sistemi di tutela della vecchiaia. Sulla base di tale cambiamento, alcuni studiosi individuano una nuova distinzione dei sistemi pensionistici europei (Jessoula, 2012), e li classificano in:

- Sistemi monopilastro
- Sistemi multipilastro

I primi si basano su schemi assicurativi pubblici e obbligatori, gestiti a ripartizione. Oltre a Germania, Francia, Italia e Spagna anche i paesi scandinavi (di stampo prettamente Beveridgeano) si allineano a tale sistema introducendo un pilastro pubblico obbligatorio, tipicamente bismarckiano.

I sistemi multipilastro invece sono quelli che hanno mantenuto i tratti del modello Beveridgeano e si basano sul pilastro pubblico per la tutela sociale minima di coloro che si trovano in condizioni di indigenza in età anziana e sui pilastri privati per la copertura dei rischi legati alla vecchiaia.^[7]

In sostanza i sistemi pensionistici Beveridgeani di Finlandia, Norvegia e Svezia e dei sistemi di stampo Bismarckiano si sono avvicinati ad una configurazione monopilastro, mentre i sistemi Beveridgeani di Danimarca e Gran Bretagna sono evoluti verso una configurazione multipilastro.

In quasi tutti i paesi europei si assiste così all'evoluzione del sistema pensionistico verso una duplice finalità: la prevenzione della povertà della persona anziana e il mantenimento di un determinato tenore di vita durante la fase di quiescenza.

Questo è il quadro europeo fino alla prima metà degli anni '70, successivamente la fase espansiva dei sistemi pensionistici incontra una prima battuta d'arresto. Emergono infatti i primi segni della crisi previdenziale che in tutti i paesi dà il via a un lungo dibattito incentrato sull'individuazione delle riforme necessarie che verranno attuate tra la metà degli anni '80 e i primi anni '90^[4].

A partire dalla metà degli anni '70, i sistemi pensionistici dei vari paesi europei entrano in crisi. In quegli anni infatti avviene un profondo mutamento che interessa contemporaneamente il sistema economico, il mercato del lavoro, la struttura demografica della società e la famiglia. Dal punto di vista economico, i principali cambiamenti sono dati dalla crisi petrolifera; dal passaggio ad un'economia fondata sui servizi che portano l'incremento del tasso di disoccupazione e l'internazionalizzazione dei mercati che tolgono ai governi nazionali quell'autonomia che avevano nella gestione della politica economica interna.

Sul fronte del mercato del lavoro, va segnalata la diminuzione delle carriere professionali continue a favore di forme di impiego flessibili.

Per quanto riguarda la struttura demografica della società si registra l'aumento del numero delle persone anziane, conseguente al miglioramento della speranza di vita e alla contestuale riduzione del tasso di natalità.

Anche l'istituzione della famiglia subisce un processo di trasformazione importante che investe il ruolo della donna. L'acquisizione di una maggiore autonomia rispetto all'uomo comporta l'incremento del tasso occupazionale femminile e la ridefinizione dei ruoli all'interno del nucleo familiare.

In seguito ai mutamenti sopra esposti, emerge un forte sbilanciamento tra risorse in entrata e risorse in uscita dal sistema pensionistico, e la conseguente perdita di efficacia dei sistemi pensionistici basati su una situazione totalmente differente. Questo scenario si ripete in ciascun paese europeo.

È doveroso sottolineare il fatto che l'insufficienza di validità dei vari sistemi pensionistici è attribuibile parzialmente anche alle scelte di politica pubblica adottate negli anni precedenti.

Lo squilibrio tra entrate e uscite nelle casse pensionistiche è avvertito immediatamente all'interno dei sistemi monopilastro, poiché gestiti con il metodo a ripartizione e perché particolarmente generosi durante la fase espansiva. Per fronteggiare la crisi, la spesa pensionistica è la prima voce ad essere oggetto di tagli. In tutti i paesi con sistema monopilastro, le principali problematiche sono:

l'incremento dei costi; l'aumento del divario tra contribuzioni e prestazioni; ingiustizie sulla redistribuzione andando così a perdere di vista l'obiettivo fondante, vale a dire il mantenimento del reddito dei lavoratori in quiescenza.

Nei sistemi monopilastro invece la necessità di espandere le risorse per la tutela della vecchiaia è ancora forte. Inoltre, il meccanismo di funzionamento dei fondi a capitalizzazione consente il mantenimento di un certo equilibrio tra risorse in entrata e risorse in uscita. Pertanto, emerge che a parità di mutamenti nel contesto socio-economico, gli assetti istituzionali per la tutela della vecchiaia innescano meccanismi di risposta differenti nei sistemi monopilastro e in quelli multipilastro. Nei primi la risposta corrisponde a politiche di tipo sottrattivo-adattivo (come in Italia); nei secondi viene mantenuto il carattere espansivo assieme all'adozione di politiche di tipo adattivo.

Le riforme di tipo sottrattivo-adattivo dei sistemi monopilastro possono essere suddivise in due gruppi: riforme pensionistiche adottate indicativamente nel periodo 1975-1990 e riforme strutturali adottate a partire dai primi anni '90.

Le misure parametriche intervengono sul prelievo contributivo, vanno a modificare le regole del meccanismo di ripartizione incrementando le aliquote contributive. Dal punto di vista politico-elettorale, risulta la manovra meno rischiosa rispetto alla riduzione delle prestazioni, poiché mantiene invariate le spettanze dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche.

Tra la fine degli anni '80 e i primi anni '90, le riforme parametriche iniziano a mostrare alcune lacune, in seguito al processo di internazionalizzazione e delocalizzazione produttiva delle imprese di ciascun sistema economico domestico che attribuisce maggior potere negoziale al comparto imprenditoriale. Questo fattore rende impraticabile l'applicazione di aliquote contributive sempre più elevate. Inoltre, proprio in quegli anni, i principali paesi europei intraprendono il percorso verso l'unione economica e monetaria dell'Europa. Il trattato di Maastricht riduce notevolmente la possibilità dei singoli stati di ricorrere alla finanza pubblica per equilibrare le casse pensionistiche.

Da questo scenario deriva il definitivo abbandono delle misure parametriche a favore di provvedimenti che si rivelano più incisivi poiché agiscono sul contenimento e sulla riduzione della spesa pensionistica e, al contempo, si mostrano più rischiosi in termini politico-elettorali.

Si tratta di riforme di carattere strutturale, poiché vanno a modificare l'aspetto istituzionale del sistema previdenziale vigente attraverso lo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione.

È in questo modo che i sistemi mono pilastro si avviano verso un assetto multipilastro.

Nonostante le difficoltà rappresentate dai costi di transizione da un sistema all'altro, la nuova configurazione viene adottata in tutti i paesi europei. Vengono introdotte disposizioni volte a disciplinare le forme pensionistiche complementari a

capitalizzazione unitamente ad agevolazioni fiscali al fine di favorire lo sviluppo del secondo e del terzo pilastro. Tra i Paesi che si muovono in questa direzione con particolare dinamismo spicca l'Italia (come si vedrà nel secondo capitolo).

Nei sistemi multipilastro invece le riforme sono di tipo espansivo-adattivo. Per assicurare un reddito adeguato a tutti i lavoratori durante il pensionamento, tra la metà degli anni '70 e i primi anni '90, ciascun paese Europeo aumenta la copertura dei pilastri a capitalizzazione. Tale assetto permette di mettere al riparo il sistema pensionistico dalle pressioni economico-finanziarie che colpiscono i sistemi monopilastro.

Ciononostante, a partire da metà degli anni '90, i paesi dei sistemi multipilastro sperimentano alcune criticità, prima fra tutte l'insufficiente contribuzione agli schemi complementari.

In tal senso, i governi intervengono per regolare l'attività di operatori ed erogatori privati.

Pertanto, benché la funzione del pilastro pubblico resti sempre limitata nei sistemi multipilastro, a partire dagli anni '90 essa inizia a rivelarsi cruciale.^[4]

CAPITOLO 2

2.1 LE ORIGINI DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

Il sistema pensionistico italiano muove i primi passi dopo l'unità d'Italia. Conosce un forte impulso in pieno periodo fascista con l'emanazione, nel 1927, della Carta del Lavoro, uno dei documenti fondamentali del fascismo che costituisce la base delle riforme sociali che seguiranno: gli istituti previdenziali a tutela dei lavoratori, i mezzi di sostentamento per la vecchiaia, le indennità di disoccupazione, le garanzie in caso di malattie, le ferie pagate, il massimo di otto ore lavorative ecc. Successivamente, a partire dal secondo dopoguerra fino alle riforme degli anni '90, il sistema pensionistico assume le forme del modello di assicurazione sociale ideato da Otto von Bismarck. Tale modello si fonda essenzialmente su tre pilastri fondamentali:

- Previdenza pubblica (primo pilastro);
- previdenza integrativa collettiva (secondo pilastro);
- previdenza integrativa individuale (terzo pilastro).

Il primo pilastro è preminente, mentre il secondo e il terzo non hanno notevole rilevanza. Il primo viene finanziato utilizzando i contributi e le tasse versati dai lavoratori direttamente per il pagamento delle prestazioni. Questo meccanismo,

denominato “a ripartizione”, in molti casi rende possibile garantire ai lavoratori lo stesso livello di reddito, prima e dopo il pensionamento.

Il secondo pilastro si realizza attraverso i fondi pensione di categoria ai quali i lavoratori aderiscono in forma collettiva destinando il proprio TFR (Trattamento di Fine Rapporto), una forma di risparmio obbligatorio accumulato dai lavoratori presso le imprese in cui prestano la propria opera.

Il terzo pilastro può essere realizzato in maniera discrezionale da ciascun lavoratore mediante forme di risparmio individuali, finalizzate ad integrare i primi due pilastri per mantenere invariato il proprio tenore di vita una volta cessata l'attività lavorativa.

Ciononostante, è doveroso rimarcare che il bilancio previdenziale presenta un deficit significativo, derivante dalla frammentazione dell'occupazione e dalla disuguaglianza di trattamento. Già da allora, i costi iniziano ad essere scaricati sulle nuove generazioni attraverso il ricorso al debito pubblico. Solo per citare alcuni esempi di disparità: il calcolo dei contributi non avviene allo stesso modo per le varie categorie di lavoratori; il diritto alla pensione di anzianità matura per un intervallo di tempo molto più basso per i dipendenti pubblici, rispetto a quelli privati.

2.2 PRINCIPALI RIFORME ANNI '90

Negli anni '80 la stabilità del modello bismarckiano viene messa a dura prova dai cambiamenti economici e sociali. Viene istituita un'apposita Commissione con l'obiettivo di effettuare un'accurata analisi del sistema pensionistico vigente per poi individuare nel dettaglio le aree su cui andare ad implementare le necessarie migliorie. Il lavoro della Commissione porta alla luce l'urgenza di attuare delle riforme significative che però, le legislature che si susseguono in quegli anni, non sono in grado di trasformare in legge.

La legge n. 233/1990 rappresenta l'emblema di quegli anni sancendo l'espansione dei diritti pensionistici per i lavoratori autonomi.^[1]

In sostanza la tendenza di quegli anni è incentrata sul continuo incremento del prelievo contributivo per rafforzare il sistema di tutela della vecchiaia.

Nel 1992 vi è un'inversione di rotta. Lo Stato comprende che non è più praticabile continuare ad incrementare le entrate per finanziare il sistema pensionistico. La sua onerosità ha infatti raggiunto livelli troppo alti. Si decide quindi di sostituire le politiche espansivo-distributive con politiche sottrattive, finalizzate al contenimento della spesa pubblica. Il primo pilastro viene drasticamente ridotto con una serie di riforme di seguito illustrate.^[4]

2.3 LA RIFORMA AMATO

L'attuazione delle politiche sottrattive ha inizio con la legge n. 421/1992, emanata sotto la legislatura di Giuliano Amato, nell'ambito di una crisi finanziaria senza precedenti.

Le principali novità introdotte sono:

- l'innalzamento graduale dell'età pensionabile: fino al 65° anno di età per gli uomini e al 60° anno di età per le donne;
- 35 anni di contribuzione per tutti i lavoratori, sia pubblici sia privati, anziché i 15-20-25 anni richiesti nel pubblico impiego;
- Regole comuni in materia di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro dipendenti ed autonomo;
- Modifiche al meccanismo di adeguamento automatico dell'importo delle pensioni, che tengono conto del costo della vita anziché della variazione dei prezzi;
- L'estensione del periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione media pensionabile: da 5 a 10 anni per i lavoratori dipendenti; da 10 a 15 anni per i lavoratori autonomi; l'intera vita lavorativa per i neoassunti. Ciò implica il fatto che la pensione dei nuovi entrati nel mondo del lavoro sarà più bassa.

- Il minimo contributivo nel fondo pensioni lavoratori dipendenti per aver diritto alla pensione viene gradualmente innalzato da 15 a 20 anni;
 - L'integrazione delle pensioni minime viene legata anche al reddito del coniuge.
- Questo primo intervento attuato per far fronte all'emergenza finanziaria in essere ha la diretta conseguenza di ridurre in maniera significativa la spesa pubblica. Il primo pilastro limita drasticamente il suo contributo lasciando maggiore spazio al secondo e al terzo (previdenza integrativa).

Il governo Amato si occupa, infatti, anche di disciplinare la creazione di fondi pensione di tipo professionale o individuale, basati sul finanziamento a capitalizzazione e sul meccanismo contributivo per il calcolo dei benefici. I lavoratori hanno altresì la possibilità di decidere di convogliare anche le risorse disponibili presso il TFR per la propria previdenza integrativa.

2.4 LA RIFORMA DINI

I provvedimenti attuati dalla riforma Amato al sistema pensionistico non sono risolutivi nel contenimento della spesa previdenziale che continua ad allarmare il sistema. Il perdurare della crisi finanziaria mantiene l'attenzione sulla necessità di apportare ulteriori modifiche al sistema previdenziale. Sotto la legislatura guidata da Lamberto Dini viene emanata una nuova riforma.

Le principali novità introdotte da tale riforma sono:

- l'introduzione del sistema di calcolo contributivo, che tiene conto dei contributi effettivamente versati, in luogo delle retribuzioni percepite negli ultimi anni di lavoro. Questo sistema vale per i nuovi lavoratori che entreranno nel mondo del lavoro a partire dal 1996. In questo modo i margini di redistribuzione vengono significativamente ridotti;
- l'innalzamento dei requisiti per il ritiro dal mondo del lavoro: la pensione di anzianità spetta a chi ha maturato 35 anni di contributi e abbia almeno 57 anni di età anagrafica, sia per gli uomini, sia per le donne;
- l'introduzione dell'obbligo di assicurazione pensionistica per i lavoratori parasubordinati (co.co.co., co.co.pro.) finora privi di qualsiasi forma di previdenza pensionistica e per i liberi professionisti non iscritti alle casse di categorie;
- il cambiamento delle condizioni per l'ottenimento della pensione sociale, che viene trasformata in assegno sociale ad appannaggio degli over 65 che presentava evidenti necessità.^[1]

2.5 ANNI '90

Lo scenario che si presenta negli anni successivi alla riforma Dini del 1993 è caratterizzato da una forte riduzione della previdenza pubblica, a cui però non segue un reale rinforzo degli altri due pilastri che riguardano la previdenza integrativa (collettiva e individuale).

Gli unici fondi pensione ancora attivi sono quelli introdotti dalla riforma Amato, nessun altro strumento è stato implementato in ottemperanza con quanto stabilito con la riforma Dini.

La necessità di dare maggiore valenza alla previdenza integrativa spinge il governo Prodi, nel 1996, ad analizzare nuovamente il sistema pensionistico italiano al fine di individuare la migliore sinergia possibile con le dinamiche della finanza pubblica.

Da tale analisi emerge una proposta di riforma che si articola nei seguenti provvedimenti:

- Un rafforzamento del sistema contributivo;
- Prolungamento dell'attività lavorativa;
- Ridurre al minimo le differenze di trattamento tra diverse categorie lavorative;
- Porre una demarcazione più netta tra previdenza e assistenza

- Unificare le diverse casse pensionistiche esistenti
- Dare maggiore rilievo alla previdenza integrativa

La proposta apre un acceso dibattito partitico che non si concretizza in alcun provvedimento volto a dare attuazione ai punti sopra esposti.^[4]

2.6 ANNI 2000

L'avvento del nuovo secolo porta con sé la necessità di riforma rimasta in sospeso dagli anni precedenti. Nel 2004, sotto il governo Berlusconi, viene emanata la legge 243/2004, meglio nota come la riforma del ministro Maroni. Le principali novità introdotte sono:

- Incentivi per i dipendenti del settore privato a restare nel mondo del lavoro, anche dopo aver maturato requisiti di età e contributivi;
- L'aumento dell'età pensionabile portata al limite fisso di 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini;
- Cambiamenti nel meccanismo delle pensioni di anzianità, i lavoratori dipendenti possono accedere alla pensione qualora abbiano maturato un minimo di 40 anni di contributi, oppure 35 anni di contributi con età pari a 60 anni nel 2008/2009; 61 anni nel 2010/2013; 62 anni dal 2014. Per i lavoratori autonomi invece la pensione di anzianità arriva al compimento di 61, 62 e 63 anni

- Incremento del primo pilastro attraverso il contributo di solidarietà del 4% dedotto da pensioni più elevate
- “silenzio-assenso” per il trasferimento del Tfr ai fondi pensionistici complementari. Qualora il lavoratore non abbia chiesto nel primo semestre del rapporto contrattuale la liquidazione del Tfr, i contributi saranno trasferiti ad un fondo pensione integrativo o alle casse dell’Inps.^[1]

2.7 2007 PROTOCOLLO SUL WELFARE

Nonostante la riforma del 2004, il sistema pensionistico continua a presentare delle iniquità. Anziché continuare la scia delle politiche sottrattive, l’attenzione si focalizza sull’individuazione della modalità attraverso cui ridurre le disparità più evidenti. Nel 2007 viene siglato un accordo tra governo e parti sociali che introduce le seguenti novità:

- Passaggio immediato all’età di 60 anni per le pensioni di anzianità
- Progressioni più morbide dell’età pensionabile
- Miglioramento dei trattamenti minimi (specifiche ricompense per i lavori usuranti)^[1]

2.8 RIFORMA FORNERO

A partire dal 2010, dopo la crisi del debito greco, vengono emanate in Italia nuove norme riguardanti le pensioni, che rientrano nel contesto delle manovre finanziarie correttive tese a contrastare la recessione che sta interessando l'Europa intera. Le preoccupazioni dettate dalla crisi, spingono il governo Monti a rivedere la disciplina delle pensioni con particolare rapidità, saltando anche le consuete consultazioni sindacali.

Con il decreto-legge n. 201/2011, nasce la cosiddetta riforma Fornero, dal nome dell'allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali Elsa Fornero.

La riforma è finalizzata principalmente a ridurre il primo pilastro della previdenza pubblica, in modo da evitare il default finanziario dello Stato italiano nell'ambito della crisi in essere e stabilizzare così la spesa pensionistica.

I principi cardine della nuova riforma sono sostanzialmente tre:

- 1) Equità di trattamento intra e intergenerazionale
- 2) Flessibilità dell'età pensionabile fino ai 70 anni
- 3) Adeguamento dell'età pensionabile all'aumento della speranza di vita

Il primo punto è quello che scatena un acceso dibattito. L'equità di trattamento viene attuata con il passaggio definitivo dal sistema retributivo a quello contributivo. Mentre il sistema retributivo calcola la pensione sulla base dell'ultima

parte della vita lavorativa, favorendo così le carriere con maggiore progressione salariale, il sistema contributivo calcola la pensione in maniera proporzionale ai contributi versati.

Questo meccanismo attribuisce maggiore equità al trattamento pensionistico tra una generazione e l'altra e, al tempo stesso, tra i lavoratori della stessa generazione.

Ciò che non viene preso in considerazione è il caso di lavoratori con carriere contributive irregolari. In quegli anni infatti, sempre più giovani si trovano nella condizione di portare avanti carriere precarie e discontinue.

Un'altra peculiarità della riforma è l'immediatezza della sua applicazione, infatti i lavoratori che al 31/12/2011 hanno all'attivo almeno 18 anni di contributi, vedono l'applicazione del sistema contributivo già a partire dal primo Gennaio 2012.

Il nuovo schema pensionistico va da un lato a stabilizzare la spesa pensionistica pubblica, ma al contempo porta una forte discontinuità nel calcolo delle pensioni, rispetto alle precedenti riforme.^[2]

2.9 QUOTA 100

La riforma Fornero ha il merito di rinviare il ritiro dall'attività lavorativa. Nel 2019, con l'emanazione della legge di bilancio viene introdotta quota 100, un importante provvedimento che si pone in netto contrasto rispetto alla precedente riforma, in quanto permette ai lavoratori di uscire anticipatamente dal mondo del lavoro qualora questi maturino 38 anni di contribuzione e abbiano un'età anagrafica minima di 62 anni.

La peculiarità di tale misura è il suo carattere sperimentale: si rivolge, infatti, a chi ha maturato i requisiti sopra esposti entro il termine del 31 Dicembre 2021.

Rimangono esclusi da quota 100 coloro che operano nel settore della difesa e della sicurezza. Il provvedimento prevede inoltre l'utilizzo di un sistema di finestre mobili che variano in base alla tipologia di settore: per il settore privato la finestra per la maturazione del diritto alla pensione è di tre mesi; mentre per il pubblico la finestra è di sei mesi.^[6]

CONCLUSIONI

Il lavoro svolto ha permesso di analizzare il ruolo delle istituzioni nei processi di trasformazione del sistema previdenziale.

Dall'analisi delle riforme del primo pilastro emerge come la configurazione istituzionale di stampo bismarckiano dell'assicurazione obbligatoria di vecchiaia abbia rappresentato un'opportunità per i governi di giustificare gli interventi sottrattivi, in virtù dell'iniquità presente nell'assetto esistente.

Per quanto riguarda invece l'analisi delle riforme sulla previdenza complementare, emerge come le istituzioni abbiano facilitato il cambiamento dei governi. Ad esempio, nonostante le transizioni al sistema multipilastro presentino la difficoltà del doppio pagamento, i governi hanno potuto procedere con queste riforme grazie all'istituzione del TFR che ha fatto da convertitore istituzionale verso altre forme di previdenza complementare.

Dall'analisi comparata tra i sistemi pensionistici europei e quello italiano si evince la necessità della transizione verso una configurazione multipilastro. L'integrazione tra più pilastri è l'unica via per raggiungere risultati significativi in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di equità tra le varie categorie professionali.^[4]

A quasi tre decenni dal primo intervento sottrattivo del governo Amato, bisogna valutare il processo di riforma del sistema pensionistico italiano rispetto ai due obiettivi originari di contenimento della spesa e armonizzazione di regole e

trattamenti previdenziali. Sul primo versante il quadro è ben delineato. Se da un lato la spesa per pensioni rimane maggiore (15,6% del Pil nel 2016) rispetto alla media europea (11,9%), dall'altro i vari interventi parametrici sono stati in grado di ridurre drasticamente l'aumento di spesa. In particolare, le riforme della prima fase di emergenza (Amato e Dini) hanno avuto una maggiore portata riconducendo il sistema pensionistico italiano sul sentiero della sostenibilità economico-finanziaria. Questi interventi hanno però diluito i costi nel medio-lungo periodo rispetto agli interventi adottati tra il 2009 e il 2011, che sono stati articolati per essere particolarmente incisivi a breve-medio termine.

Per effetto delle riforme adottate, il sistema pensionistico italiano è dunque sostenibile, con un decremento previsto della spesa sul Pil di circa mezzo punto percentuale fino al 2025, un successivo aumento fino al picco del 15,8% attorno al 2035-2040, cui segue una lieve diminuzione con la piena entrata a regime del metodo contributivo.

Il discorso su armonizzazione regolativa e omogeneità di intrattenimento va invece preso in esame da due prospettive differenti.

- La prospettiva intragenerazionale. Il sistema contributivo opera come uno strumento di omogeneizzazione dei trattamenti tra le diverse categorie professionali. Analogamente, le condizioni di entrata alla quiescenza sono state armonizzate, e non solo tra i diversi comparti del lavoro dipendente e

del lavoro autonomo: anche tra uomini e donne la completa parificazione è stata raggiunta nel 2018 con l'implementazione della riforma Fornero.

- La seconda prospettiva si collega all'omogeneità di trattamento delle diverse generazioni. Su questo piano, l'applicazione integrale delle misure sottrattive in via prioritaria alle giovani generazioni e l'esenzione dei lavoratori più anziani da alcuni provvedimenti chiave, ha causato una rottura intergenerazionale.

Al fine di mantenere le più generose spettanze dei pensionati attuali, i nuovi ingressi sul mercato del lavoro dopo la riforma Dini pagano contributi più elevati che in passato, e avranno in futuro pensioni meno cospicue per un periodo di pensionamento molto breve. Queste considerazioni richiedono di accostare al tema della parità di trattamento quelli dell'adeguatezza e dell'equità del sistema di tutela della vecchiaia.

Le caratteristiche dell'assetto pensionistico possono essere riassunte come segue. Il sistema si trova in una fase di lenta transizione verso una configurazione multipilastro ed è fondato su forti basi finanziarie, ha un'impronta assicurativa, con poca capacità redistributiva e soprattutto è molto incompleto rispetto allo sviluppo dei pilastri complementari.

La solidità finanziaria, l'impronta assicurativa e la limitata redistribuzione derivano dalla combinazione, caso raro in Europa, di un primo pilastro contributivo con pilastri complementari a contribuzione definita: a eccezione dell'assegno

sociale/pensione di cittadinanza, tutti gli schemi sono infatti ispirati al principio della neutralità attuariale e mirano a rendere immune il sistema dagli shock esogeni, scaricando sugli assicurati il rischio connesso a sfavorevoli dinamiche demografiche, economiche, finanziarie. Il cuore del primo pilastro è formato dal secondo livello assicurativo, che copre la totalità dei lavoratori, e specialmente dagli schemi pubblici dell'assicurazione obbligatoria gestiti dall'Inps. Per effetto della riforma Fornero, dal 2012 l'Inps copre, oltre al bacino dei lavoratori del settore privato, anche i dipendenti pubblici.

La funzione redistributiva, soprattutto di contrasto alla povertà, è invece principalmente affidata al primo livello pensionistico, a carattere assistenziale e imperniato su assegno sociale e pensione di cittadinanza. Al primo pilastro si affiancano una serie di schemi complementari alternativi: il Tfr, per i lavoratori dipendenti, e le forme pensionistiche a capitalizzazione di secondo pilastro (fondi chiusi e fondi aperti ad adesione collettiva) e di terzo (fondi aperti).

La transizione a un finale sistema multipilastro è ancora incompleta poiché a fine 2018 i lavoratori iscritti a schemi complementari erano circa 8 milioni su oltre 23 milioni di occupati. Di fatto, l'incoerenza tra l'obiettivo di copertura generalizzata della forza di lavoro e il carattere volontario dell'adesione alla previdenza complementare, nonché le misure d'incentivazione alla partecipazione ai fondi, la quota di lavoratori iscritti alle forme pensionistiche complementari sia tuttora limitata.

Ci sono rilevanti implicazioni sia per l'adeguatezza sia per l'equità del sistema pensionistico nei decenni futuri. Infatti, da una parte, le preoccupazioni sollevate circa l'adeguatezza delle prestazioni dovrebbero considerarsi superate almeno per i lavoratori con carriere lunghe, retribuzioni adeguate ed età di pensionamento elevate. Dall'altra, se si lascia il riferimento esclusivo al lavoratore, poi pensionato, "medio" per valutare i differenti profili di rischio cui gli individui sono esposti e l'effettiva capacità del sistema pensionistico di farvi fronte il quadro cambia radicalmente. In Italia, per un lavoratore con contribuzione pari a 30 anni, il livello della pensione si riduce di 25 punti percentuali in confronto a quello di un lavoratore che inizia l'attività a 25 anni e rimane occupato ininterrottamente fino all'età pensionabile, mentre in 18 paesi nell'UE tale decremento rimane moderato. L'Italia è dunque tra i paesi nei quali le regole pensionistiche più penalizzano questo tipo di lavoratori. Cosa si può trarre rispetto ad adeguatezza ed equità?

Il primo punto è che un sistema di tutela della vecchiaia fondato sull'integrazione multipilastro è al momento una realtà soltanto per una porzione, consistente ma pur sempre minoritaria, della popolazione occupata. Il secondo punto è la diversificazione delle prospettive previdenziali per via della diffusione della previdenza complementare, oltre che per le aliquote contributive rimaste a lungo differenziate nel primo pilastro, che si tradurranno in prestazioni di diverso importo. Ci sono tre gruppi di lavoratori, per i quali sono prevedibili scenari previdenziali diversi:

- Lavoratori con prospettive rassicuranti, ossia dipendenti privati con contratto indeterminato, carriere lunghe e poco frammentate
- Lavoratori impiegati in piccole imprese e/o in settori a bassa densità sindacale
- Più critici gli scenari previdenziali per quei lavoratori che trascorrono una cospicua porzione di carriera in occupazione atipica

Si può concludere che, dopo decenni di riforme sottrattive che hanno portato il sistema pensionistico sulla via della sostenibilità economica e finanziaria e le recenti misure espansive spinte da ragioni di contingenza politico-elettorale di breve periodo, è necessario l'avvio di una fase di attenta valutazione delle riforme implementate, al fine di ridisegnare le regole pensionistiche per gli anni che verranno in modo che queste possano affrontare con successo il trilemma delle pensioni: l'efficace combinazione di sostenibilità economico-finanziaria, con l'adeguatezza e l'equità, dimensioni rispetto alle quali il sistema italiano di tutela della vecchiaia mostra ancora nervi scoperti.^[3]

BIBLIOGRAFIA

- (1) Ascoli Ugo, *Il Welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011
- (2) Battisti Anna Maria, *Il Sistema Pensionistico Italiano*, Roma, UniversItalia, 2017
- (3) Ferrera M., *Le Politiche Sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019
- (4) Jessoula Matteo, *La Politica Pensionistica*, Bologna, Il Mulino, 2009
- (5) Oleari F., Patacchia L., Spizzichino L., *Il Welfare in Europa: elementi per un confronto*, Fondazione Zancan, Padova
- (6) PensioniOggi.it, Il sito italiano sulla previdenza, <https://www.pensionioggi.it/>
- (7) Ranci C., Pavolini E., *Le Politiche di Welfare*, Bologna, Il Mulino, 2015

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare, innanzitutto, la Professoressa Spina, relatrice di questa tesi per la grande disponibilità e cortesia dimostratami e per tutto l'aiuto fornito durante la stesura.

Ringrazio i miei genitori e mio fratello Simone, per avermi supportato in ogni istante, per avermi accompagnato in questo cammino e per il loro interminabile sostegno.

Ringrazio i miei Soci, nonché amici, dell'Acquasalata, che non solo mi hanno spronato a concludere il percorso universitario, ma abbiamo iniziato insieme un'esperienza lavorativa magnifica.

Infine ringrazio tutti i miei amici per la vicinanza e l'affetto che non mi fanno mai mancare.