

## Il dibattito sulla flessibilità pensionistica

### 1. Introduzione e sintesi<sup>1</sup>

La riforma pensionistica “Fornero” del 2011<sup>2</sup>, adottata in un frangente critico per l’economia e la finanza pubblica italiana, è stata necessaria per il consolidamento fiscale<sup>3</sup> ma ha al contempo suscitato valutazioni critiche per gli effetti sulle dinamiche del lavoro e della produttività. I lavoratori in età avanzata, già espulsi dal mercato a causa della crisi o che avevano compiuto la scelta di cessare il lavoro<sup>4</sup>, hanno visto allontanarsi la data di pensionamento e prospettarsi l’eventualità di attendere alcuni anni senza redditi né da lavoro né da pensione.

La risposta più evidente a queste difficoltà è rappresentata dalle sette misure di salvaguardia che, tra il 2012 e il 2016, hanno

esonerato particolari gruppi di lavoratori dai nuovi requisiti di pensionamento<sup>5</sup>. Si tratta di misure straordinarie che, se hanno alleviato il problema, non possono costituire componente permanente del sistema pensionistico.

Analisi recenti evidenziano, inoltre, che l’inasprimento dei requisiti di accesso alle pensioni deciso dalla riforma potrebbe aver contribuito a rallentare il fisiologico ricambio generazionale e a ritardare la ripresa della produttività.

È in questa prospettiva che si colloca la discussione sull’introduzione di forme di flessibilità nei requisiti di pensionamento. Caratteristica saliente della flessibilità è la facoltà per il lavoratore di scegliere il momento in cui pensionarsi all’interno di un intervallo di età, accettando il principio generale che l’assegno sia di importo inferiore se ci si pensiona prima dei requisiti normali. Si dovrebbe più

---

<sup>1</sup> Si ringrazia la dott.ssa Cinzia Ferrara per le preziose indicazioni all’analisi del *dataset* dell’INPS che il Focus utilizza nelle simulazioni.

<sup>2</sup> Articolo 24 del DL 201/2011 (cosiddetto “Salva Italia”).

<sup>3</sup> Dalla riforma sono attesi risparmi per circa 88 miliardi di euro nel decennio 2012-2021.

<sup>4</sup> Anche in accordo con il datore di lavoro.

---

<sup>5</sup> Per una discussione complessiva si veda: UPB (2016), “Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero”, Focus tematico n. 2.

correttamente parlare di “reintroduzione”, perché regole flessibili erano già state adottate dalla riforma “Dini”<sup>6</sup> per i neoassunti dal 1996, per poi essere rimosse dalle riforme “Maroni”<sup>7</sup> e “Prodi”<sup>8</sup>.

Questo Focus illustra brevemente il *background* cui fa riferimento il dibattito in corso in Italia. Tra le varie motivazioni della flessibilità, si focalizza l’attenzione sui riflessi che le regole di pensionamento possono avere sul mercato del lavoro. Si passano poi in rassegna le principali proposte di ripristino di flessibilità, quella avanzata dall’on. Cesare Damiano e quella presentata dal presidente dell’INPS Tito Boeri, e da ultimo l’Anticipo Pensionistico (APE) su cui è al lavoro il Governo. Anche se non più centrali nel dibattito, le prime due proposte offrono un punto di riferimento che può essere utile al disegno di nuove soluzioni. È per questa ragione che se ne fornisce una valutazione di impatto a partire dal *dataset* dei lavoratori attivi di fonte INPS. Della proposta governativa, invece, si evidenziano alcuni profili critici che sarà importante curare nell’ambito del suo disegno.

L’invecchiamento della popolazione ha già da tempo obbligato i principali Paesi avanzati a riformare i sistemi di *welfare*, e in particolare quelli pensionistici, per assicurarne la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo. La risposta più diffusa è quella di prolungare le carriere degli anziani per tenere sotto controllo il rapporto tra numero di pensionati e numero di lavoratori attivi. Questo rapporto è cruciale per l’equilibrio a fronte della dinamica demografica e resta tale anche in

un sistema che calcola l’importo delle pensioni con il metodo contributivo.

Va notato che se il cambiamento generale, a livello internazionale, va nella direzione di un innalzamento dell’età di pensionamento, molti paesi hanno cura di mantenere un certo grado di flessibilità nella parte finale della vita attiva (per esempio con forme di uscita graduale dal lavoro con *part-time*, percorsi di demansionamento, affiancamento a giovani) e nella stessa data di pensionamento (con incentivi a prolungare su base volontaria il lavoro).

Nel caso italiano, le riforme che si sono succedute negli ultimi anni hanno avuto l’effetto desiderato di far aumentare i tassi di partecipazione e di occupazione nella fascia di età 55-64 anni, che in precedenza erano tra i più bassi in Europa (circa 10 punti percentuali al di sotto della media dell’Area dell’euro). Tuttavia, questi miglioramenti si sono accompagnati a un declino molto forte del tasso di occupazione delle fasce di età più giovani (15-24 e 25-49 anni). L’intensità di questi andamenti divergenti sembra essere una peculiarità italiana ed è una delle motivazioni (anche se non l’unica) del dibattito sulla flessibilità.

L’effetto delle regole di pensionamento sul mercato del lavoro e, in particolare, sui tassi di occupazione per età è ampiamente analizzato nella letteratura economica. Secondo il filone, a lungo prevalente, della *lump of labor fallacy*, in una economia che cresce, i lavoratori anziani non sottraggono opportunità ai più giovani ma contribuiscono ad ampliare il potenziale produttivo complessivo. Più di recente, questa visione generale si è arricchita di contributi che suggeriscono di evitare

---

<sup>6</sup> L. 335/1995.

<sup>7</sup> L. 243/2004.

<sup>8</sup> L. 247/2007.

innalzamenti troppo marcati e bruschi dei requisiti di pensionamento, soprattutto in momenti di crisi economica e di difficoltà del mercato del lavoro.

Negli ultimi mesi del 2015 e nei primi del 2016, la discussione si è concentrata su due proposte di flessibilità, che si indica sinteticamente come “Damiano” e “Boeri”. Entrambe prevedono un canale di uscita aggiuntivo a quelli già esistenti della pensione di vecchiaia e anticipata con criteri che non soddisfano la neutralità attuariale. La pensione flessibile “Damiano” si rivolgerebbe a una platea molto ampia, mentre la “Boeri” sarebbe più selettiva, aspetto che produce effetti asimmetrici tra uomini e donne e tra dipendenti e autonomi. Nelle stime dell’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), riferibili al Fondo pensione lavoratori dipendenti (FPLD) in senso stretto e alle gestioni dei lavoratori autonomi<sup>9</sup>, se tutti coloro che avessero l’opportunità di sfruttare il pensionamento flessibile “Damiano” effettivamente lo facessero, nel 2017 ci sarebbe una maggiore spesa pubblica per oltre 3 miliardi di euro, crescente sino a raggiungere gli 8 miliardi nel 2024. La flessibilità “Boeri” peserebbe meno sui conti pubblici: da 650 milioni di euro del 2017 a 2,8 miliardi del 2024. La considerazione delle altre categorie lavorative, a cominciare dal comparto del pubblico impiego, farebbe ovviamente aumentare queste cifre<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Non sono compresi i dipendenti pubblici, i lavoratori parasubordinati e gli iscritti ai Fondi speciali dell’INPS.

<sup>10</sup> I lavoratori pubblici maturano pensioni di importo medio significativamente più elevato di quelle del comparto privato (tra il 70 e il 75 per cento in più), come risultato di carriere più lunghe e continue. Al riguardo si veda: “Osservatorio sulle pensioni ex Enpals e Gestione Dipendenti Pubblici” sul sito web istituzionale dell’INPS.

Nel loro complesso, le simulazioni delle proposte evidenziano come gli esiti di una eventuale riforma dipendano in maniera cruciale da due parametri: la percentuale di abbattimento dell’assegno pensionistico per ogni anno di utilizzo della flessibilità e il vincolo di importo minimo della pensione che seleziona all’ingresso i potenziali fruitori.

La proposta governativa in discussione ha un impianto diverso e nasce dall’esigenza di ridurre il più possibile l’impatto della flessibilità sui conti pubblici. Ogni lavoratore sarebbe chiamato a sostenere in prima persona i costi del suo accesso anticipato alla pensione, con assistenza pubblica che si attiverebbe solo a favore dei redditi più bassi.

## **2. Invecchiamento e allungamento della vita attiva**

Il ciclo di riforme pensionistiche avviato all’inizio degli anni novanta nei principali Paesi avanzati trova la sua motivazione principale nell’allungamento della vita. Si vive di più, è necessario rimanere attivi e produttivi più a lungo (*l’active aging*) per non minare la sostenibilità dei sistemi pensionistici e garantire allo stesso tempo assegni di importo adeguato. Sollecitazioni a preparare i sistemi pensionistici all’invecchiamento della popolazione e a sviluppare *l’active aging* sono state avanzate ripetutamente negli ultimi venti anni dalle Istituzioni europee e dalle Organizzazioni internazionali. Tali indicazioni hanno poi trovato concreta applicazione nelle riforme varate in molti paesi, come si evince dalle tabelle 1 e 2.

**Tab. 1 – Progressi verso l'active aging: il mercato del lavoro  
(percentuali e anni)**

	Francia			Germania			Italia			Spagna			Regno unito			UE-21			OCSE-34		
	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014	2004	2007	2014
occupazione 60-64	13,5	15,7	25,1	25,1	32,9	52,6	18,7	19,4	31,1	30,7	32,9	33,0	41,5	44,6	48,1	26,0	28,9	35,3	34,5	37,7	43,6
occupazione 65-69	2,8	3,1	5,6	5,1	7,1	13,9	6,6	7,3	8,3	4,1	5,3	4,3	13,7	15,2	20,6	9,0	10,3	11,7	15,7	17,2	20,2
retention rate (1)	19,5	2,3	30,4	34,3	40,9	57,9	32,8	34,7	48,2	53,1	53,4	46,8	41,9	44,7	47,8	35,1	44,9	41,0	35,6	75,6	43,9
età effettiva di uscita uomini	58,8	58,8	59,4	61,3	62,0	62,7	60,4	61,0	61,4	61,1	61,4	62,2	63,0	63,4	64,1	61,1	61,7	62,7	63,0	63,7	64,6
età effettiva di uscita donne	58,8	59,5	59,8	60,6	60,8	62,7	61,7	60,8	61,1	63,0	62,9	63,1	61,5	61,9	62,4	60,0	60,6	61,3	61,6	62,4	63,1
disoccupazione 55-64	5,6	5,1	7,3	12,5	10,3	5,1	4,2	2,4	5,5	7,2	6,0	20,0	3,0	3,3	4,2	5,7	4,6	7,8	5,0	4,0	6,2
training in età 55-64 (3)	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,26	0,5	0,64	0,66	0,68	0,76	0,64	0,69	0,74	0,67	0,72	0,73
contratti part-time 55-64	18,7	17,3	19,1	22,9	24,0	24,3	17,6	17,6	19,1	7,0	9,9	11,8	29,2	28,3	28,4	17,0	17,1	16,6	17,4	17,8	17,8
contratti a termine 55-64	5,1	7,1	8,6	3,9	4,5	3,6	6,8	6,2	5,4	12,8	13,6	9,5	5,6	5,0	5,4	6,7	7,1	6,8	9,1	8,8	8,4

Fonte: "Scoreboard on older workers, 2004, 2007 and 2014, 34 OECD countries"; dati scaricabili dal sito web <http://www.oecd.org/employment/ageingandemploymentpolicies.htm>.

(1) Percentuale dei lavoratori di 60-64 anni rimasti sempre occupati nel corso degli ultimi cinque anni. – (2) Età di uscita dalle forze del lavoro con pensionamento definitivo (metodologia OCSE). – (3) Lavoratori di 55-64 anni che fanno training sul lavoro (percentuali dei lavoratori di 25-54 anni che fanno training sul lavoro).

**Tab. 2 – Progressi verso l'active aging: le regole pensionistiche**

	Francia		Germania		Italia		Spagna		Regno unito	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015
<b>Età di pensionamento vecchiaia</b>	60 anni (65 per gli schemi supplementari Arrco e Agri)	62 anni per i nati dal 1955 in poi; in mancanza di sufficiente seniority, 65 per i nati sino al 1954 e crescita graduale sino 67 per i nati dal 1995 in poi (tra 65 e 67 per gli schemi supplementari Arrco e Agri)	65 (con eccezioni)	67 anni per i nati dopo il 1963; per i nati prima del 1963 l'aumento da 65 a 67 è graduale e ancora in corso	Uomini 65, donne 60 (con eccezioni per disabilità); pensionamento flessibile nell'intervallo di età 57-65 se le regole di calcolo sono quelle contributive	Non più pensionamento flessibile; nuovi requisiti di età e di contribuzione stringenti e agganciati alla vita attesa	65 anni	65 anni con vincolo di anzianità minima (35 anni e 9 mesi), altrimenti 65 anni e 3 mesi; poi aumento progressivo sino al 2027 sia del requisito di età sia di quello di anzianità minima	Uomini 65 anni, donne 60 con graduale rampa di omologazione agli uomini	65 anni per tutti, con aumenti progressivi sino a 67 nel 2028, con successivo aggancio alla vita attesa (revisione ogni 5 anni)
<b>Età di pensionamento anzianità</b>	A partire da 55 o 56 anni con vincoli di età di inizio carriera, salute, importo della pensione	A partire da 56 anni per le carriere lunghe; a partire da 55 nei casi di disabilità/invalidità, con vincolo di anzianità minima; sino a due anni prima dell'età di vecchiaia per prevenire situazioni di disagio	A partire da 63 con 35 anni di anzianità; a partire da 60 nei casi di disabilità/invalidità e di disoccupazione prolungata e per le donne (con altri requisiti di corredo)	Inaspriti sia il requisito di età che le altre condizioni qualificanti; eliminata l'uscita <i>ad hoc</i> per le donne	A partire da 57 anni con almeno 35 di anzianità, o a partire da 37 anni di anzianità senza vincolo di età, altre eccezioni	Requisiti puntuali di anzianità contributiva molto più alti che nel 2004 e agganciati automaticamente alla vita attesa	A partire da 60 anni per i lavoratori coinvolti dal regole pre-riforma 1967; sino a 2 anni prima dell'età di vecchiaia con almeno 35 anni di anzianità; sino a 4 anni prima e 33 di anzianità in caso di disoccupazione; deroghe in caso di disabilità/invalidità	Posibilità ristretta a casistica speciale	Nessun canale di pensionamento anticipato	Nessun canale di pensionamento anticipato
<b>Possibilità di posticipo del pensionamento oltre l'età di vecchiaia</b>	Il posticipo è in linea generale possibile e anche premiato con aumenti dell'assegno	Il posticipo è in linea generale possibile sino a 70 anni e anche premiato con aumenti dell'assegno	Il posticipo è in linea generale possibile	Il posticipo è in linea generale possibile e aumenti dell'assegno	Non oltre i 65 anni	Non oltre i 70 anni e 3 mesi agganciati alla vita attesa	Nessun limite al posticipo	Nessun limite al posticipo; sono esclusi i dipendenti pubblici	Al più 5 anni di posticipo	Nessun limite al posticipo

Fonte: *Missoc Comparative Tables*; dati scaricabili dal sito web <http://www.missoc.org/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>.

Guardando innanzitutto ai cambiamenti sul mercato del lavoro nel periodo 2004-2014, la tabella 1 evidenzia come il tasso di occupazione in età avanzata sia aumentato in tutti i paesi. In Italia passa dal 18,7 per cento al 31,1 per la fascia di età 60-64 anni, e dal 6,6 per cento all'8,3 per la fascia 65-69; pur rappresentando aumenti significativi, le medie UE-21 (Unione europea a 21 paesi) e OCSE-34 (raggruppamento OCSE a 21 paesi) restano al di sopra per diversi punti percentuali. Anche il *retention rate* ha segnato evidenti progressi, con quello italiano che marca l'incremento più ampio: +15,6 punti percentuali a raggiungere il 48,2 con un ritmo medio di 1,5 punti percentuali all'anno. Da sottolineare la crescita degli anziani che beneficiano di *training* collegato al lavoro, un punto fondamentale della strategia di *active aging*.

La maggiore partecipazione degli anziani al lavoro deriva, almeno in parte, dalle riforme pensionistiche. La tabella 2 illustra i cambiamenti intervenuti nelle regole di pensionamento con particolare riguardo ai requisiti di vecchiaia e anzianità. Ovunque il requisito di vecchiaia è stato inasprito collocandosi oggi a ridosso dei 67 anni (era inferiore di almeno 2 anni nel 2004, in alcuni casi anche di 7 anni). Dei cinque paesi considerati (Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito), l'Italia è l'unico in cui l'incremento si realizza con una forte discontinuità in un solo anno, mentre altrove gli innalzamenti sono progressivi e continui e alcuni ancora in svolgimento. Sul fronte del requisito di anzianità, in tutti i paesi si è registrato un irrigidimento, a eccezione del Regno Unito che nel 2015, come già nel 2004, non ha

deroghe all'uscita per vecchiaia. Anche in questo caso, è l'Italia che ha realizzato la modifica più restrittiva: di fatto, con i requisiti puntuali e alti oggi in vigore (nel 2017, 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 e 10 mesi per le donne), il canale anticipato si apre per coloro che hanno cominciato a lavorare prima dei 25 anni (a meno di non poter godere di anni contribuzione figurativa).

Di pari passo con l'innalzamento dei requisiti di pensionamento, assumono crescente rilievo le modalità con cui questo cambiamento si realizza e, tra queste, l'aspetto della flessibilità delle regole pensionistiche.

Come si evince dalla tabella 3, il tema della flessibilità è un tratto comune ai paesi a economia e *welfare* sviluppati. Pur nelle loro diversità, tutti tentano di evitare requisiti di pensionamento puntuali e rigidi. Le soluzioni più ricorrenti sono l'applicazione di maggiorazioni o abbattimenti dell'assegno a seconda del momento prescelto all'interno di intervalli di età, oppure la possibilità di riorganizzare orari e contenuti del rapporto di lavoro nella parte finale della carriera (per esempio con forme di uscita graduale dal lavoro, ricorso al *part-time*, affiancamento a lavoratori più giovani per trasmissione delle conoscenze)<sup>11</sup>.

Le somiglianze delle scelte compiute a livello internazionale dimostrano che stanno divenendo chiari i vantaggi di

---

<sup>11</sup> Cfr. la sintetica ricognizione in Aegon – *Center for Longevity and Retirement* (2015), "The New Flexible Retirement", <http://www.aegon.com/en/Home/Research/Flexible-Retirement-Report/>.

assetto flessibile, inclini a sollecitare l'allungamento della vita attiva in maniera graduale e senza precludere spazi di scelta individuale per il lavoratore e di autonomia contrattuale tra lavoratore e datore. Il rispetto della volontà individuale e contrattuale è precondizione importante per evitare perdite di benessere e cadute di produttività sul lavoro, e per ridurre gli effetti di spiazzamento (*crowding-out*) tra generazioni sul mercato del lavoro.

**Tab. 3** – Flessibilità in uscita dal lavoro: alcuni casi nazionali

Paese	Principali caratteristiche
Australia	Dopo i 55 anni è possibile il lavoro <i>part-time</i> aderendo allo schema <i>Transition to Retirement Pension</i> (fiscalmente agevolato)
Brasile	Si discute la riforma di regole molto generose e insostenibili, con riduzione degli incentivi a pensionarsi presto e avvio di schemi di uscita graduale dal lavoro ( <i>part-time</i> orizzontali e verticali)
Canada	Esistono schemi di pensionamento parziale sin dagli anni '90 ( <i>Transitional or Phased Retirement</i> ). Se ne discute un ridisegno
Cina	Cominciano a manifestarsi forti pressioni di spesa per l'invecchiamento della popolazione. L'età di vecchiaia aumenterà gradualmente a 65 anni per tutti, con incentivi a rimanere attivi anche più a lungo. Si teme effetto <i>crowding-out</i>
Francia	Si discute di pensionamento flessibile a partire dagli attuali requisiti di vecchiaia/anzianità che sono bassi rispetto al contesto europeo (tab. 2)
Germania	Età normale di vecchiaia a 67 anni per tutti entro il 2030. Previsti incentivi per chi accede alla pensione dopo i 67. Allo studio incentivi fiscali per lavoratori e datori su prolungamenti volontari di attività (tab. 2)
Giappone	Con una popolazione molto vecchia e problemi di sostenibilità delle pensioni, l'età di vecchiaia è stata innalzata da 60 a 65 anni per tutti. Dopo i 60 anni si può ricorrere a contratti di lavoro flessibili fiscalmente incentivati
India	Con una popolazione molto giovane e difficoltà a trovare lavoratori esperti, le riforme degli ultimi tempi hanno cercato di promuovere la permanenza in attività degli anziani. Non esiste una età normale di pensionamento
Olanda	L'età normale di vecchiaia arriverà a 67 anni entro il 2021. Recenti riforme hanno reso più facile per il datore espellere lavoratori anziani, ma anche offerto incentivi a lavoratori e datori per prolungamenti volontari
Polonia	Nel 2014, l'età di vecchiaia è stata portata a 60 anni e 3 mesi per le donne e 65 anni e 3 mesi per gli uomini. Si stanno esaminando modalità per stimolare prolungamenti volontari soprattutto da parte delle donne
Regno Unito	L'età statutaria aumenta gradualmente a 67 anni entro il 2028 (tab. 2). I benefici del primo pilastro possono essere volontariamente differiti. La riforma "Cameron" permette di chiedere la restituzione dei contributi
Spagna	L'età statutaria di vecchiaia da 65 a 67 anni entro il 2027. Irrigidite anche uscite di anzianità (tab. 2). Allo studio premi del 2-4 per cento per anno di lavoro in più rispetto ai requisiti minimi. Si teme effetto <i>crowding-out</i>
Stati Uniti	L'età statutaria aumenta gradualmente e raggiungerà i 67 anni per i nati dopo il 1959. Dal 2012 per gli impiegati pubblici degli Uffici federali è possibile il pensionamento parziale purché aiutino il <i>training</i> dei più giovani
Turchia	Abbandonata l'età statutaria (1969), i requisiti di pensionamento sono combinazioni di età e anzianità contributiva. Il prolungamento dell'attività è possibile anche con ricorso a contratti flessibili
Ungheria	Recenti modifiche normative hanno reso più conveniente il posticipo del pensionamento. Le precedenti regole di calcolo erano penalizzanti

Fonte: Elaborazioni su Aegon (2015), op. cit..

### 3. Andamenti dell'occupazione di anziani e giovani in Italia

Nel caso italiano, le riforme che si sono succedute negli ultimi anni hanno riscosso l'effetto desiderato di far aumentare i tassi di partecipazione e di occupazione nella fascia di età 55-64 che in precedenza erano tra i più bassi in Europa (circa 10 punti percentuali al di sotto della media dell'Area dell'euro). Tuttavia, questi successi si sono accompagnati a un declino molto forte del tasso di occupazione delle fasce di età più giovani (15-24 e 25-49 anni).

Se si guarda alle serie storiche degli ultimi due decenni (fig. 1), i rapporti tra generazioni sul mercato del lavoro sono stati difficili. Nel confronto con Germania, Francia, Spagna, Regno Unito e Area dell'euro a 19 ("AE-19"<sup>12</sup>), in Italia il tasso di occupazione della fascia di età 15-24 anni ha fatto registrare la caduta più forte nel periodo 2011-16, oltre 20 punti percentuali, comparabile solo con la *performance* della Spagna, a fronte di un forte aumento del tasso di occupazione degli anziani. In Francia, in Germania e nella media dell'AE-19 il tasso di occupazione dei giovani ha ceduto molto meno, a fine periodo recuperando di fatto il livello iniziale; nel Regno Unito il tasso è addirittura aumentato di circa 10 punti percentuali. Si può osservare come la serie storica italiana mostri un punto di rottura proprio alla fine del quarto trimestre 2012, quando hanno cominciato a entrare in vigore i più importanti provvedimenti della riforma "Fornero".

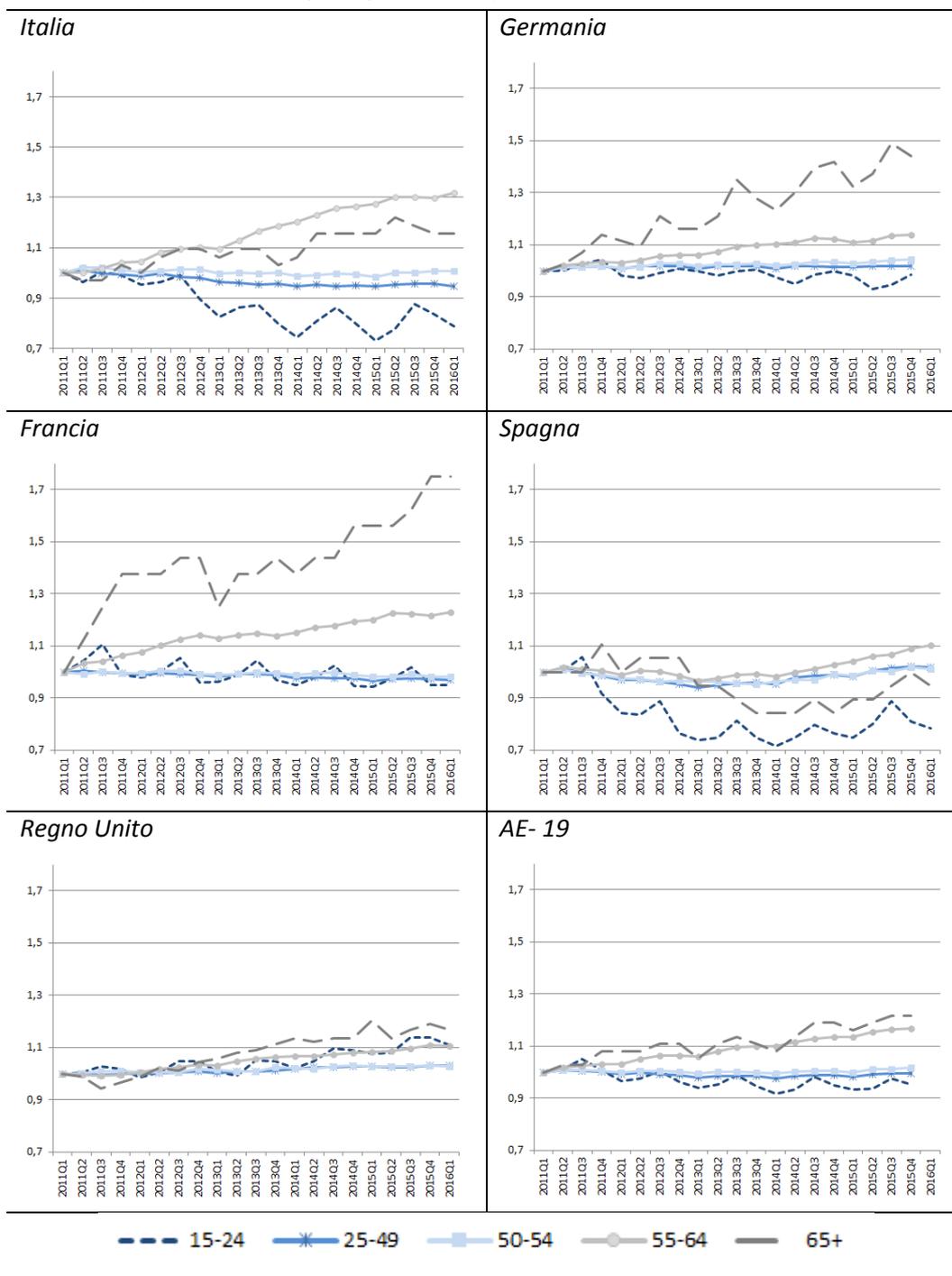
Dal confronto internazionale spicca anche la crescita del tasso di occupazione nella fascia di età 55-64: gli oltre 30 punti percentuali dell'Italia fronteggiano incrementi compresi tra i 10 e i 20 punti degli altri paesi e dell'AE-19. Questa fascia di età, direttamente coinvolta dai blocchi della riforma "Fornero", ha visto aumentare il tasso di occupazione molto più che negli altri paesi, senza però riuscire a colmare il *gap* rispetto alla media AE-19 che nel 2015 è di circa 5 punti percentuali dimezzato rispetto ai valori *pre* 2011. Un'altra differenziazione dell'Italia riguarda il tasso di occupazione nella fascia di età 25-49, che cede circa 5 punti percentuali mentre altrove resta di fatto invariato. Nel complesso, in Italia è il paese che prende corpo la divaricazione più ampia tra, da un lato, il tasso di occupazione delle due fasce di età più giovani (15-24 o 25-49 anni) e, dall'altro, quello dei lavoratori che si approssimano alla pensione (55-64 anni).

La figura 2 propone un approfondimento sull'Italia tra il primo trimestre 1998 e il primo trimestre 2016. Sino al 2004, tutte le serie, fuorché quella degli ultrasessantacinquenni, coevolvono lungo un *trend* crescente. Poi si presentano, una dopo l'altra, tre rotture, ciascuna coincidente con una riforma delle pensioni, la "Maroni", la "Prodi", la "Fornero".

---

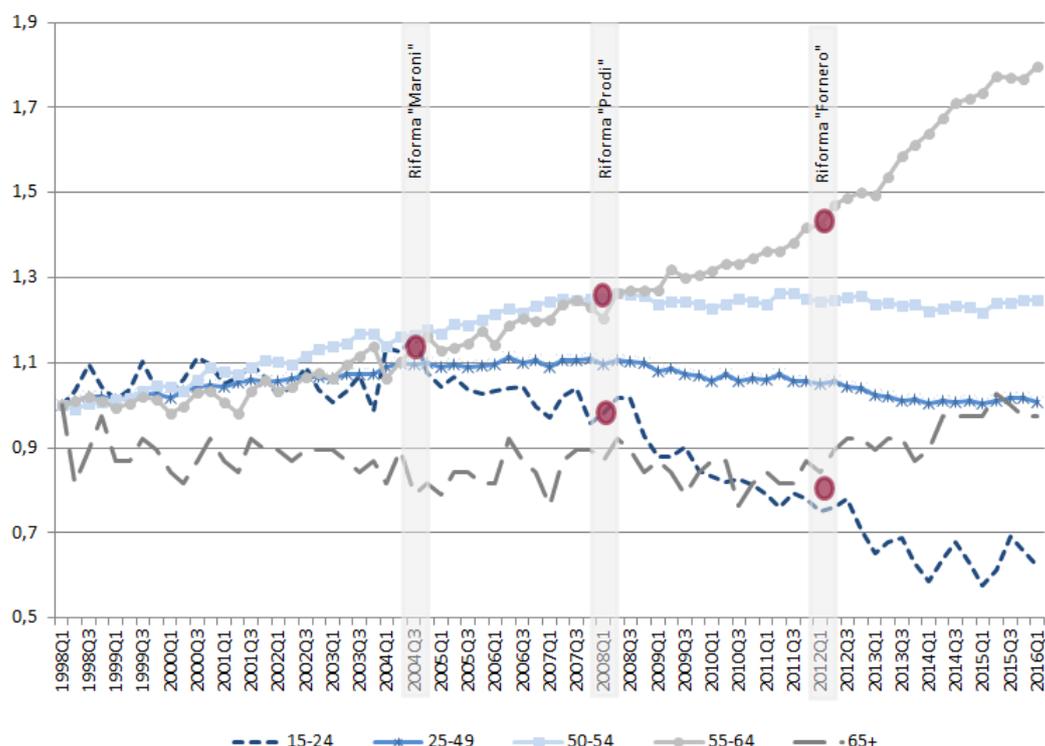
<sup>12</sup> Tutta l'Eurozona inclusi gli ultimi paesi che hanno aderito nel 2015.

**Fig. 1** – Tassi di occupazione per fasce di età: I trimestre 2011 – I trimestre 2016 (o dato più recente)  
(I trimestre 2011 posto pari all'unità)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

**Fig. 2** – Tassi di occupazione per fasce di età: I trimestre 1998 – I trimestre 2016  
(I trimestre 1998 posto pari all'unità)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

(1) Riforma “Maroni” (L. 243/2004): dal 2005 al 2007, superbonus per chi rinviava la pensione; dal 2008 in poi aumento significativo dei requisiti di pensionamento, il cosiddetto “scalone”. – (2) Riforma “Prodi” (L. 247/2007): ammorbidimento degli incrementi dei requisiti di pensionamento che avrebbero dovuto diventare efficaci da gennaio 2008; si passa dallo “scalone” al meccanismo delle “quote” (somma di età e anzianità contributiva). – (3) riforma “Fornero” (L. 214/2011): il meccanismo delle “quote” va a esaurimento; significativo incremento dei requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento (un ripristino di fatto dello “scalone” disapplicato nel 2008).

La prima rottura (2004) separa il *trend* dei 50-54enni e dei 55-64enni, che continua positivo, da quello dei 15-24enni, che avvia il percorso di contrazione continuato sino a oggi<sup>13</sup>. La seconda rottura (2007-08) separa il tasso di occupazione dei 55-64enni, che intensifica il suo *trend* positivo, da quello dei 50-54enni; contestualmente il *trend* del tasso di occupazione dei 25-49enni diviene negativo e quello dei 15-24enni subisce una

ulteriore spinta alla riduzione<sup>14</sup>. Con la terza rottura (2011-12), il tasso di occupazione dei 55-64enni rafforza il *trend* positivo, mentre quello dei 15-24enni quello negativo; quest’ultima rottura l’apertura di un *trend* crescente per il tasso di occupazione degli ultrasessantacinquenni, sino a quel momento in lenta ma continua contrazione dal 1998<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Per il triennio 2005-07 è rimasto in vigore un meccanismo molto generoso di incentivo al posticipo del pensionamento (il cosiddetto *superbonus*).

<sup>14</sup> Pur nella forma delle “quote” – meno *tranchant* dello “scalone” previsto dalla riforma “Maroni” – la riforma “Prodi” segna comunque un irrigidimento dei requisiti di pensionamento.

<sup>15</sup> Come si è detto nell’Introduzione, la riforma “Fornero” supera il meccanismo delle “quote” e

In sintesi, negli ultimi due decenni le divaricazioni più marcate tra il tasso di occupazione della fascia di età a ridosso del pensionamento e quello delle altre fasce di età sono coincise con le riforme pensionistiche. Naturalmente è difficile stabilire un nesso diretto di causalità. Sulle tendenze incide, almeno a partire dal 2008 (anno di deflagrazione della crisi), lo stato dell'economia. In ogni caso, la possibilità che tale nesso esista è stata ampiamente dibattuta e qualche indicazione si può trarre ripercorrendo la letteratura economica.

#### *La letteratura economica sull'active aging*

Riforme che promuovono il prolungamento della vita attiva, come quelle delle tabelle 2 e 3, trovano un importante supporto nel filone della letteratura noto come *lump of labor fallacy* (nel seguito "LLF"). Secondo questa letteratura non esiste un vincolo superiore alla domanda di lavoro, e 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 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 della teoria del LLF sono di tre tipi.

---

introduce un incremento significativo dei requisiti anagrafico-contributivi, di fatto ripristinando lo "scalone" disapplicato nel 2008.

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 più che sostituibili all'interno degli organici. In questa 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, si chiama in causa anche la composizione della spesa pubblica per *welfare* che, quando 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.)<sup>16</sup>.

Come esempio di applicazione della LLF per l'Italia c'è il lavoro di A. Brugiavini e F. Peracchi (2010)<sup>17</sup>. Gli autori regrediscono alternativamente il tasso di disoccupazione e il tasso di occupazione dei

---

<sup>16</sup> In alcuni autori si riscontra anche una quarta spiegazione che 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 minore crescita, con più scarse possibilità occupazionali per tutti.

<sup>17</sup> Si veda: Brugiavini A. e Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. e Wise D. A. (2010), "Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment", The University of Chicago Press.

giovani (20-24 anni) e dei non anziani (25-54) sul tasso di attività degli anziani (55+), utilizzando come variabili di controllo il PIL, l'età di istruzione obbligatoria, la mediana dei redditi da lavoro, il livello di retribuzione contrattuale, la percentuale di giovani iscritti a corsi scolastici e universitari. Il periodo in esame va dal 1970 al 2005. In tutte le specificazioni funzionali (in livelli e variazioni, con variabili contemporanee o con *lag*), i tassi di disoccupazione e occupazione dei più giovani e quello di attività degli anziani tendono a coevolvere durante il ciclo<sup>18</sup>. Su archi temporali lunghi, non c'è *crowding-out* generazionale, e quante più persone disposte a lavorare ci sono tanto più alti riusciranno a essere l'occupazione totale e il prodotto di equilibrio.

Ciò tuttavia lascia aperta la questione sulla relazione tra queste variabili nel breve e nel medio termine. Proprio a partire da questa debolezza a fornire indicazioni a breve, ha preso vita un sottofilone che approfondisce la casistica in cui la dimensione del mercato del lavoro possa effettivamente mostrare rigidità o resilienza di fronte agli aumenti di occupazione degli anziani indotti da riforme pensionistiche, con *crowding-out* a scapito delle altre fasce di età.

---

<sup>18</sup> Il *driver* principale è la dinamica del PIL, e questo risultato si mostra robusto all'introduzione di variabilità di genere (serie storiche per maschi e femmine) e variabilità territoriale (*panel* regionale). I risultati non cambiano se, al posto del tasso di attività degli anziani, la variabile indipendente è un indicatore di incentivo al pensionamento à la *Gruber-Wise* (differenza tra valore attuale dei redditi netti ottenibili con diverse scelte di pensionamento o prolungamento di carriera). L'evidenza suggerisce che quanto più forti sono gli incentivi ad anticipare il pensionamento (impliciti nelle regole pensionistiche), tanto più alto tende a essere il tasso di disoccupazione dei più giovani e più basso il loro tasso di occupazione.

Come esemplificazioni per l'Italia si possono considerare i lavori di Bia, Messe e Leombruni (2014) e quello di Boeri, Garibaldi e Moen (2016), entrambi relativi agli effetti della riforma "Fornero"<sup>19</sup>. Il primo contributo è un'analisi econometrica a livello di sistemi locali del lavoro tra il 1985 e il 2002. Emerge una correlazione significativa tra il flusso netto in uscita degli anziani (ultracinquantenni) e il flusso netto in entrata dei lavoratori più giovani. Gli autori stimano un tasso di sostituzione superiore all'unità. Il secondo contributo utilizza dati Uniemens e confronta l'andamento delle assunzioni di giovani tra imprese che differiscono per numero di occupati bloccati dall'inasprimento dei requisiti pensionistici<sup>20</sup>. Varie tecniche econometriche (doppie differenze, *propensity score matching*, *rolling regressions* su dimensione impresa, ecc.) fanno emergere un forte e significativo effetto negativo sulle assunzioni di giovani: un rinvio di cinque anni-lavoratore (ad esempio un lavoratore bloccato per cinque anni o due lavoratori bloccati per due anni e mezzo, ecc.) implicano un giovane assunto in meno. Proiettando questi risultati sull'insieme delle imprese con più di quindici dipendenti del settore privato rimaste attive per tutto il periodo 2008-2014, gli autori stimano che la riforma del 2011 avrebbe ridotto le assunzioni di giovani di 37mila unità, circa un quarto del calo delle assunzioni di giovani registrato nel periodo.

---

<sup>19</sup> Bia M., Messe P. J. e Leombruni R. (2014), "Young in Old out: a new evaluation", TEPP – Institute for Labor Studies and Public Policies, WP n. 2010-14; Boeri T., Garibaldi P. e Moen E. (2016), "A Clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth", *WorkINPS Papers no. 1*.

<sup>20</sup> Le imprese con lavoratori bloccati hanno in media 11 anni di blocco (sommando gli anni di blocco di tutti gli occupati bloccati).

Il messaggio di fondo di questo nuovo filone della letteratura è che innalzamenti dei requisiti pensionistici dovrebbero essere realizzati il più possibile con gradualità ed evitare la natura coercitiva che inevitabilmente accompagna la fissazione di soglie puntuali alte, soprattutto quando dotate di automatismi di progressione<sup>21</sup>.

I due filoni della letteratura non vanno visti come antagonisti. Entrambi sottolineano aspetti importanti per le politiche previdenziali e del lavoro.

#### 4. Le proposte di flessibilità “Damiano” e “Boeri”

L’esigenza di compiere un passo indietro rispetto al rigore della riforma “Fornero” è stata avvertita da subito. I rimedi sinora attivati hanno però natura straordinaria e temporanea. Così è per la sequenza delle salvaguardie che recuperano *ex-post* quella transizione che il disegno iniziale della riforma non aveva potuto contemplare. Così è anche per la cosiddetta “Opzione-Donna”, il cui utilizzo ha non a caso fatto registrare un forte incremento dopo il 2012<sup>22</sup>, e per il *part-time* agevolato,

---

<sup>21</sup> Per far fronte alle dinamiche demografiche, aggiornamenti periodici e automatici sono una caratteristica positiva dei sistemi pensionistici. Tuttavia, quando applicati a requisiti di pensionamento puntuali e alti, gli automatismi possono enfatizzarne i difetti.

<sup>22</sup> L’“Opzione-Donna”, attivata nel 2008 e rimasta aperta sino al 31 dicembre 2015, ha permesso alle donne di pensionarsi in via anticipata rispetto alle regole generali, previo ricalcolo dell’assegno con le regole interamente contributive (le “Dini”, valide per i neoassunti dopo il 1996). Come si legge nel XV Rapporto annuale dell’INPS (op. cit.), nonostante questa forte penalizzazione (in media una riduzione del 35 per cento della pensione), vi ha aderito circa il 20 per cento della platea potenziale, per eludere gli inasprimenti dei requisiti di pensionamento di

che in via sperimentale offre la possibilità, sino a fine 2018, di un disimpegno graduale dal lavoro in attesa di compiere i requisiti per l’uscita<sup>23</sup>. Pur non rivolto ai pensionandi ma ai lavoratori in cerca di occupazione stabile, anche il forte sgravio contributivo per i neoassunti a tempo indeterminato

nel 2015 e nel 2016 sta concorrendo a ridimensionare le ricadute della riforma pensionistica sull’occupazione<sup>24</sup>.

Nel dibattito sono emerse tre proposte che vorrebbero risolvere lo snodo della flessibilità su basi strutturali e permanenti. Due, la proposta “Damiano”<sup>25</sup> e quella “Boeri”<sup>26</sup>, sono già state esposte nella loro

---

vecchiaia che per le donne sono stati particolarmente forti (aumenti *pre-post* riforma di 2 anni nel 2012 crescenti sino a 4 anni e 3 mesi nel 2019).

<sup>23</sup> I lavoratori dipendenti del settore privato con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018, possono scegliere, in accordo col datore di lavoro, di ridurre l’orario di lavoro tra il 40 e il 60 per cento per un periodo non superiore a quello che li separa dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (al più 3 anni). L’accordo contrattuale prevede che il datore di lavoro versi in busta paga, anziché all’INPS, i contributi a finalità pensionistica che sarebbero stati a suo carico sulla parte della retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa non effettuata. Tali contributi, una volta divenuti parte integrante della retribuzione, sono esenti da imposizione sul reddito e da contribuzione previdenziale da parte del lavoratore. I contributi previdenziali non versati sulla parte della retribuzione che viene a mancare (sia quelli datoriali che quelli del lavoratore) sono interamente fiscalizzati, in modo che per il lavoratore nulla cambi sia ai fini del computo dei benefici pensionistici sia per le altre prestazioni previdenziali.

<sup>24</sup> Il forte incentivo alle assunzioni di giovani tende a compensare i costi che le imprese sopportano per mantenere in organico di cui era già programmata l’uscita.

<sup>25</sup> Proposta di legge “Disposizioni per consentire la libertà di scelta nell’accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico”, presentata il 30 aprile 2013 (A.C. n. 857).

<sup>26</sup> Cfr. “*Non per cassa ma per equità*”, trasmesso al Governo e disponibile sul sito *web* dell’INPS:

completezza e se ne può fornire una valutazione; anche se non più centrali nel dibattito, offrono un punto di riferimento che può essere utile al disegno di nuove soluzioni. La terza, quella governativa, è ancora *in fieri* e se ne conoscono solo i tratti generali.

### *La proposta “Damiano”*

Nella proposta “Damiano” il pensionamento sarebbe possibile a partire da 62 anni e con una anzianità minima di 35, senza distinzione tra uomini e donne. Sulle quote retributive delle pensioni sarebbero applicati abbattimenti percentuali nel caso di pensionamento prima dei 66 anni. Gli abbattimenti si trasformerebbero in premi di prolungamento carriera nel caso di pensionamento da 67 anni in poi. Premi e abbattimenti sono descritti nella tabella 4.

A titolo di esempio, chi volesse accedere al pensionamento compiuti 62 anni e con 35 di anzianità, vedrebbe il proprio assegno decurtato dell’8 per cento. Se in combinazione con 62 anni ci fosse una anzianità di 40 anni, la decurtazione sarebbe del 3 per cento. Raggiunti i 41 anni di anzianità, il pensionamento diverrebbe possibile indipendentemente dall’età e senza correttivi di importo<sup>27</sup>. Unico vincolo per il pensionamento flessibile “Damiano” è che l’importo finale della pensione (*post* eventuali abbattimenti) raggiunga almeno

1,5 volte l’assegno sociale, circa 670 euro al mese (8.730 su base annuale per 13 mensilità). Non si specifica se le età e le anzianità della matrice siano indicizzate ai progressi della vita attesa.

La proposta “Damiano” non è accompagnata da un allegato tecnico. Si può fare riferimento a un recente lavoro di Geroldi<sup>28</sup>, con alcune micro-simulazioni su figure tipo di lavoratori. Con anticipi di quattro anni le pensioni si riducono di percentuali comprese tra il 24 e il 30 del loro importo ipotetico a requisiti pieni (di età o di anzianità). Tali valori – somma delle penalizzazioni e della minore anzianità contributiva – portano l’autore a paventare un possibile problema di adeguatezza.

Geroldi calcola anche gli abbattimenti neutrali dal punto di vista attuariale, ovvero quelle correzioni che manterrebbero invariato, su un orizzonte pari alla vita attesa del lavoratore, il valore attuale dei benefici netti nei due scenari alternativi: l’uscita flessibile e l’uscita a requisiti pieni<sup>29</sup>. Ipotizzando un tasso di interesse nominale del 3 per cento, l’abbattimento attuariale sarebbe pari a circa il 10 per cento per un anno di anticipo, a circa il 16 per cento per tre anni di anticipo, a circa il 21 per cento per quattro anni di anticipo.

---

<http://www.inps.gov.it/portale/default.aspx?SID=%3B0%3B&lastMenu=11263&iMenu=1&iNodo=11263&p4=2>.

<sup>27</sup> Lo scenario incorpora i cosiddetti “quarantunisti” che, al momento in cui il Focus è completato, sono coinvolti nel dibattito come possibili beneficiari di misure *ad hoc* per i lavoratori precoci (si veda “I primi elementi sull’APE”).

---

<sup>28</sup> Geroldi G. (2015), “*Gli oneri del pensionamento flessibile*”, liberamente scaricabile dal sito web della Rivista “*Lavoro&Welfare*”.

<sup>29</sup> Nel calcolo del valore attuale si tiene conto, non solo della diversa durata delle rendite pensionistiche, ma anche dei maggiori oneri contributivi pensionistici pagati in ogni anno di prolungamento della carriera.

**Tab. 4** – Premi e abbattimenti percentuali nella proposta Damiano” (1)

Età anagrafica	Anni di anzianità contributiva						
	35	36	37	38	39	40	41
62	-8	-7,7	-7,3	-6,9	-6	-3	0
63	-6	-5,7	-5,3	-4,9	-4	-2	0
64	-4	-3,7	-3,3	-2,9	-2	-1	0
65	-2	-1,7	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3	0
66	0	0	0	0	0	0	0
67	2	2	2	2	2	2	0
68	4	4	4	4	4	4	0
69	6	6	6	6	6	6	0
70	8	8	8	8	8	8	0

Fonte: A.C. n. 857 del 30 aprile 2013.

(1) Compiuti 41 anni di anzianità, il pensionamento è possibile senza vincoli di età e senza abbattimenti sull’assegno. La matrice è quella originaria dell’ A.C. n. 857 del 30 aprile 2013. A distanza di ormai tre anni, è possibile che i requisiti minimi di età e anzianità siano traslati in avanti di un anno (da 62 a 63 e da 35 a 36), e con loro anche l’età *pivot* in corrispondenza della quale le penalizzazioni si azzerano (da 66 a 67).

Rispetto a questi abbattimenti che stabilirebbero neutralità attuariale, i valori della matrice “Damiano” appaiono molto più favorevoli per il lavoratore e, per converso, molto più costosi per la finanza pubblica.

#### La proposta “Boeri”

La proposta “Boeri” vorrebbe estendere a tutti i lavoratori il canale di pensionamento con almeno 63 anni e 7 mesi di età e 20 di anzianità contributiva, con aggancio ai progressi di vita attesa. Questa possibilità è oggi accessibile solo a coloro che rientrano nelle regole di calcolo ad accumulazione nozionale (i lavoratori contributivi neoassunti dal 1996 in poi), purché la pensione sia pari almeno a 2,8 volte l’assegno sociale. Nell’estensione si aggiungerebbero due aspetti qualificanti:

sulla quota retributiva della pensione si applicherebbe un abbattimento del 3 per cento per ogni anno che separa l’età di pensionamento flessibile da quella del normale pensionamento di vecchiaia<sup>30</sup>; l’importo della pensione (*post* abbattimento) non potrebbe essere inferiore a 1.500 euro lordi per dodici mensilità (18.000 su base annua)<sup>31</sup>. Pur superiore al valore più alto che assume l’abbattimento per anno di flessibilità nella proposta “Damiano” (2 per cento), anche il 3 per cento della “Boeri” resta al di sotto della neutralità attuariale.

<sup>30</sup> I rapporti tra, al numeratore, i coefficienti di trasformazione “Dini” rispettivamente alle età di 63, 64 e 65 anni e, al denominatore, il coefficiente di trasformazione all’età di 67 anni forniscono approssimativamente un abbattimento del 3 per cento per anno di utilizzo delle flessibilità. Non sarebbero assoggettati all’abbattimento i lavoratori precoci.

<sup>31</sup> I 1.500 euro non sono indicizzati né all’inflazione né alla crescita reale.

L'allegato tecnico alla proposta ne valuta l'impatto sulla base di un campione di estratti contributivi aggiornato al 2012, nell'ipotesi che tutti coloro per cui si apra l'opportunità di uscita flessibile effettivamente la sfruttino (adesione al 100 per cento). Il primo anno (2016) le pensioni in più rispetto al *benchmark* sarebbero 90.000, gradualmente crescenti a 278.000 nel 2025; la corrispondente maggiore spesa sarebbe di circa 1,5 miliardi di euro il primo anno, aumenterebbe a superare i 4,9 miliardi nel 2019, poi diminuirebbe gradualmente a circa 3,8 miliardi nel 2025.

#### *Proposte a confronto*

La tabella 5 riepiloga i principali elementi costitutivi delle due proposte di flessibilità. La "Boeri" ha un requisito relativamente più stringente sull'età (63 anni e 7 mesi contro 62), peraltro agganciata ai progressi di vita attesa, ma in combinazione con una anzianità minima significativamente inferiore (20 anni contro 35). Diversi sono anche i vincoli di importo sulla pensione, con la soglia "Boeri" più che doppia rispetto alla "Damiano". Ultimo aspetto di differenziazione è l'abbattimento per ogni anno di utilizzo di flessibilità: il 3 per cento *flat* della proposta "Boeri" si confronta con i valori della matrice "Damiano" che restano sempre al di sotto del 2 per cento all'anno. Per intervalli realistici del tasso di sconto intertemporale, entrambe le penalità sono inferiori al valore che garantirebbe neutralità attuariale tra la scelta di usare flessibilità e quella di pensionarsi con i requisiti "Fornero" vigenti.

## 5. Alcune simulazioni

Lo scenario a normativa invariata (il *benchmark*) e i due scenari "Damiano" e "Boeri" sono simulati sull'arco di tempo 2017-2024, per valutare l'impatto che le proposte di riforma potrebbero avere in termini assoluti e in termini differenziali se fossero applicate dal 1° gennaio 2017<sup>32</sup>. Si utilizza il *dataset* dei lavoratori attivi nel 2013 di fonte INPS<sup>33</sup>, che include i lavoratori dipendenti del settore privato e i lavoratori autonomi (gestioni "Commercianti", "Artigiani" e "Coltivatori diretti e mezzadri"). Si adotta l'ipotesi che il pensionamento avvenga sempre non appena compiuti i requisiti per il primo canale di uscita disponibile. L'ipotesi implica che, quando ne hanno la possibilità, tutti ricorrono ai nuovi canali di pensionamento flessibile (adesione al 100 per cento). In questo modo si stimano il limite superiore dei beneficiari e quello della relativa spesa. In assenza di casi simili pregressi o di altri riferimenti affidabili, risulterebbero soggettive ed arbitrarie ipotesi alternative su quanti lavoratori effettivamente utilizzerebbero la flessibilità avendone i requisiti.

---

<sup>32</sup> Per quanto concerne lo scenario "Boeri", le stime che qui si presentano differiscono da quelle contenute in "Non per cassa ma per equità" (op. cit.). Le ragioni sono molteplici e le principali sono: la platea di riferimento (ora limitata ai dipendenti privati iscritti al FPLD in senso stretto e ai lavoratori autonomi), l'anno di avvio della riforma (2017 contro 2016), le carriere e i redditi da lavoro (qui ricostruiti con le ipotesi descritte nel Riquadro 1).

<sup>33</sup> È stata utilizzata la prima versione del modulo centrale del modello di microsimulazione del sistema pensionistico italiano, che sarà perfezionato nei prossimi mesi.

**Tab. 5** – Proposte “Damiano” e “Boeri” a confronto

	“Damiano”	“Boeri”
Età per usufruire della flessibilità ...	62 anni	63 anni e 7 mesi
... con anzianità minima	35 anni	20 anni
Anzianità per usufruire della flessibilità indipendentemente dall’età	41 anni	canale non previsto
Aggancio dei requisiti alla vita attesa	no	sì
Vincolo sull’importo della pensione annuale (al netto degli abbattimenti per gli anni di flessibilità)	≥ 8.730 euro (1,5 × assegno sociale × 13 mensilità)	≥ 18.000 euro (1.500 × 12 mensilità)
Calcolo della pensione	Al momento del pensionamento flessibile	Al momento del pensionamento flessibile
Erogazione della pensione	INPS eroga subito (1)	INPS eroga subito (1)
Costo per il lavoratore	Abbattimento della pensione secondo matrice di percentuali predefinita (tab. 4) (2)	Abbattimento della pensione di 3 p.p. per ogni anno di anticipo rispetto requisito per la normale uscita di vecchiaia (2)
Costo per la finanza pubblica (effetto netto intertemporale)	Abbattimento inferiore al valore di neutralità attuariale (3)	Abbattimento inferiore al valore di neutralità attuariale (3)
Effetto sui conti dell’INPS (effetto di cassa)	Pagamenti insorgenti negli anni di flessibilità; minori pagamenti negli anni successivi, a fronte di pensioni di importo minore; costo netto in termini di valore attuale	Pagamenti insorgenti negli anni di flessibilità; minori pagamenti negli anni successivi, a fronte di pensioni di importo minore; costo netto in termini di valore attuale

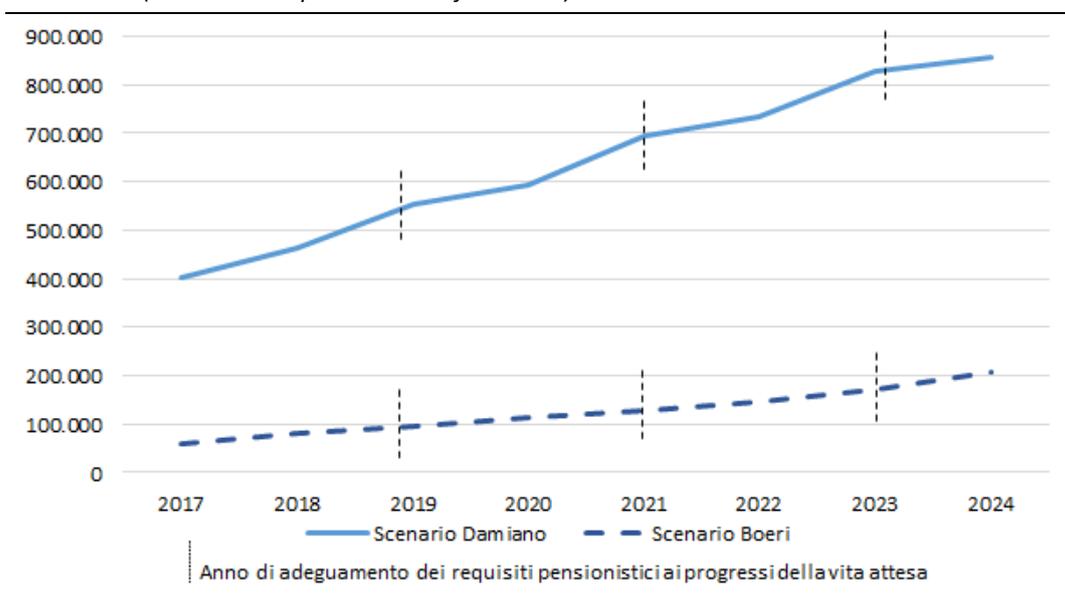
Fonte: elaborazioni su A.C. n. 857 del 30 aprile 2013 e “*Non per cassa ma per equità*”, op. cit..

(1) Ricevuta la richiesta di pensionamento e decorsa la usuale finestra mensile (le pensioni decorrono dal primo giorno feriale del mese successivo). – (2) L’abbattimento si applica solo alla quota retributiva della pensione. – (3) Il valore di neutralità attuariale è quello che pareggia il valore attuale dei benefici netti nelle due scelte di uscita anticipata e uscita al compimento dei primi requisiti normali (sul valore dell’abbattimento neutrale, cfr. Geroldi G. (2015), op. cit..

La figura 3 rappresenta la variazione cumulata nel numero di pensioni di nuova decorrenza che deriverebbero dall’introduzione della proposta di flessibilità rispetto allo scenario *benchmark*. Nello scenario “Damiano” le pensioni aggiuntive sarebbero circa 400.000 nel 2017, per poi seguire un *trend* di continua crescita sino a 860.000 nel 2024. Nello scenario “Boeri” le circa 58.000 pensioni in più del 2017 salirebbero gradualmente a 215.000 circa del 2024.

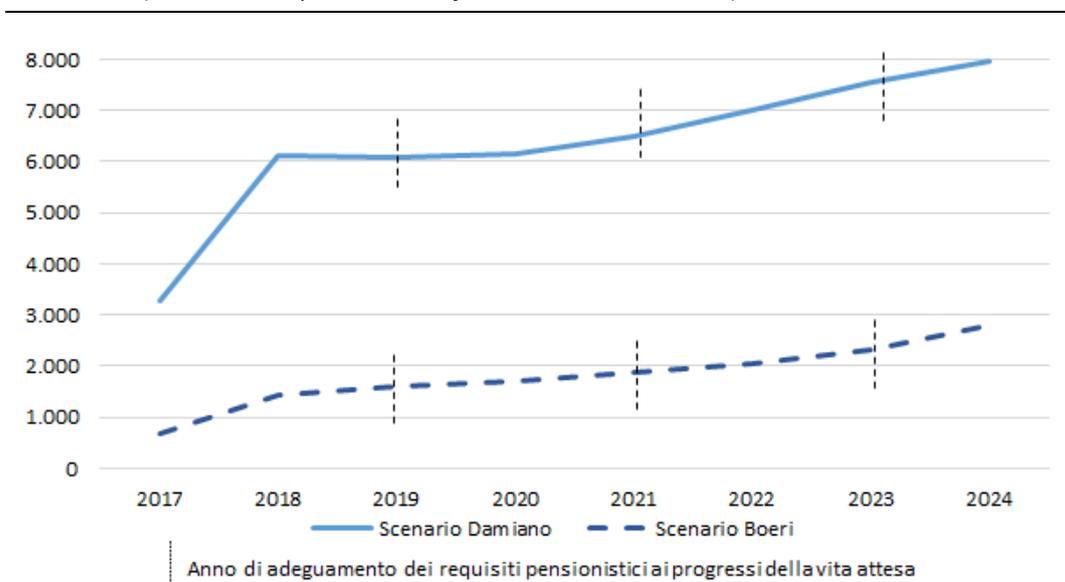
La figura 4 evidenzia invece la maggior spesa rispetto al *benchmark*. Lo scenario “Damiano” genererebbe una maggiore spesa di oltre 3 miliardi di euro nel 2017 e di poco più di 6 miliardi nel 2018, nel 2019 e nel 2020, poi gradualmente crescente tra il 2020 e il 2024 a raggiungere la soglia di 8 miliardi di euro. Nello scenario “Boeri” la maggior spesa ammonterebbe a 650 milioni di euro nel 2017 e a poco meno di 1,5 miliardi nel 2018, per poi seguire un *trend* crescente sino a toccare i 2,8 miliardi nel 2024.

**Fig. 3** – Maggiore numero di pensioni in vigore negli scenari “Damiano” e “Boeri” – Gestioni INPS dei lavoratori dipendenti privati e degli autonomi (adesione 100 per cento alla flessibilità)



Fonte: elaborazioni su *dataset* INPS.

**Fig. 4** – Maggiore spesa per pensioni negli scenari “Damiano” e “Boeri” – Gestioni INPS dei lavoratori dipendenti privati e degli autonomi (adesione 100 per cento alla flessibilità, milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su *dataset* INPS.

### Riquadro 1 – L’esercizio di simulazione

Il *dataset* qui utilizzato comprende i lavoratori dipendenti privati iscritti al FPLD in senso stretto, mentre non include gli iscritti ai Fondi speciali e alla gestione INPS-separata per i lavoratori parasubordinati. Restano esclusi anche i lavoratori dipendenti pubblici. Il *dataset* riporta informazioni riferite al 2013 su età, reddito da lavoro lordo, anzianità contributiva complessiva utile alla maturazione del diritto alla pensione e valevole per il calcolo della pensione, e anzianità contributiva maturata nel solo anno di riferimento (anch’essa distinta tra quella utile alla maturazione del diritto e quella valevole per il calcolo).

Dal reddito lordo da lavoro nel 2013 è possibile ricostruire i redditi degli anni precedenti utilizzando stilizzazioni dei profili individuali di carriera – con distinzione tra uomini e donne<sup>34</sup> – insieme con la serie storica del tasso di inflazione. I redditi degli anni successivi al 2013 sono estrapolati sulla base degli stessi profili stilizzati e di previsioni sul tasso di inflazione<sup>35</sup>. Laddove l’anzianità maturata nel 2013 non sia quella piena, i redditi da lavoro sono normalizzati ad anzianità piena, per evitare che sulla ricostruzione dei profili di reddito pesino circostanze straordinarie e contingenti. La ricostruzione del passato avviene sotto l’ipotesi che la carriera si sia sempre svolta con continuità per gli anni di anzianità maturata. Lo stato occupazionale è sempre quello del 2013, senza passaggi da lavoro dipendente a lavoro autonomo e viceversa, o da occupato a disoccupato e viceversa.

Tra un anno e l’altro si seguono le seguenti trasformazioni: si applica la probabilità di sopravvivenza specifica di ogni età; età e anzianità sono incrementate e confrontate con i requisiti di pensionamento in vigore<sup>36</sup>; non appena i lavoratori soddisfano i requisiti optano subito per il pensionamento<sup>37</sup>; per costoro è calcolata la pensione applicando, a seconda dei casi, le regole retributive (lavoratori con più di 18 anni di anzianità a fine 1995), quelle miste (lavoratori con meno di 18 anni) e quelle contributive (neoassunti da inizio 1996), così come modificate dalla riforma “Fornero”<sup>38</sup>; le pensioni, l’assegno sociale e il trattamento minimo sono indicizzati all’inflazione.

Nell’anno di decorrenza della pensione si ipotizza che le pensioni siano erogate per 6,5 mensilità, ossia per la metà del loro valore facciale in quanto l’erogazione della prima rata pensionistica è distribuita lungo tutto l’arco dell’anno. Dal secondo anno di pagamento le mensilità godute sono tredici.

Per gli anni 2014 e 2015 è possibile verificare la coerenza tra i risultati delle simulazioni a normativa vigente e i dati di consuntivo dell’INPS. Le simulazioni riescono a riprodurre in maniera fedele sia il numero delle pensioni di nuova decorrenza sia la spesa da loro derivante (al netto delle pensioni salvaguardate e di quelle dell’ “Opzione-Donna”).

---

<sup>34</sup> Ai fini delle simulazioni di questo Focus, si ipotizza che per gli uomini il tasso di crescita medio annuo lungo la carriera abbia un *mark-up* medio sul tasso di inflazione di circa 2,5 punti percentuali; significativamente più basso il *mark-up* delle donne, poco superiore a 0,5 punti percentuali. Il tasso di crescita medio annuo delle retribuzioni reali *pro-capite* (non lungo le carriere ma anno per anno sul complesso dei lavoratori) è stato pari a circa 1,2 per cento tra il 1970 e il 2015, a circa lo 0,7 per cento tra il 1980 e il 2015, a circa lo 0,5 per cento tra il 1990 e il 2015.

<sup>35</sup> L’inflazione è assente sino a tutto il 2017, poi cresce gradualmente sino al 2 per cento nel 2024.

<sup>36</sup> I proscrittori volontari di contribuzione vedono crescere la loro anzianità sino al raggiungimento dei primi requisiti utili di pensionamento. I lavoratori che nel 2013 sono in mobilità o disoccupati non ridiventano mai occupati e non maturano nuova anzianità. Possono pensionarsi per vecchiaia al raggiungimento del requisito di età sotto i vincoli di anzianità minima e di importo minimo dell’assegno. Medesimo trattamento è riservato ai soggetti silenti (tutti coloro che, pur rientrando tra gli attivi, nel 2013 non sono né lavoratori contribuenti, né proscrittori volontari di contribuzione, né mobilitati, né disoccupati).

<sup>37</sup> I requisiti aumentano in linea con i progressi di vita attesa. Dal 2019 in poi, l’adeguamento biennale è di tre mesi. Oltre ai requisiti di età/anzianità, è verificato l’eventuale requisito di importo minimo della pensione.

<sup>38</sup> Per il calcolo delle pensioni e delle quote di pensione contributive si utilizza la serie storica delle aliquote di contribuzione. Per il futuro si ipotizza che le aliquote restino invariate ai valori attuali.

L'elevato costo della proposta "Damiano" si spiega sia con i diversi requisiti di età e di anzianità, sia soprattutto con il diverso vincolo sull'ammontare dell'assegno per l'accesso alla flessibilità<sup>39</sup>.

Ogni volta che nel *benchmark* i requisiti di pensionamento vengono aumentati per il legame con la vita attesa, lo scenario "Damiano" (che non contempla tale legame) fa registrare un gradino crescente sia nel numero delle pensioni sia nella relativa spesa. Sull'altro fronte, l'assenza di indicizzazione dell'importo minimo nello scenario "Boeri" (i 1.500 euro al mese) fa sì che la selettività si riduca nel tempo in termini reali, così spiegando l'intensificazione del *trend* dell'ultimo anno.

#### *Caratteristiche delle pensioni di nuova decorrenza*

I risultati sull'impatto macroeconomico delle due proposte dipendono dai loro diversi effetti sulle possibilità di ricorso ai vari canali di pensionamento e

---

<sup>39</sup> La maggiore spesa è al lordo dell'Irpef sulle pensioni. Non è immediato riportare il confronto al netto per due ragioni: se si include l'imposizione, allora si deve anche considerare il mancato gettito, fiscale e contributivo, sui redditi degli anni di lavoro in meno rispetto al *benchmark*; se l'accesso flessibile alle pensioni anticipa l'imposizione sulle stesse, è anche vero che, dopo il compimento dei normali requisiti "Fornero", il gettito Irpef sulle pensioni flessibili (di importo abbattuto) sarà inferiore a quello ottenibile dalle pensioni a requisiti pieni (non abbattute). Inoltre per il passaggio al netto si dovrebbe considerare la progressività dell'Irpef che dipende dal complesso dei redditi imponibili (non solo pensionistici) riconducibili allo stesso pensionato. Queste motivazioni suggeriscono di focalizzare l'analisi sulle grandezze lorde, confrontando i cambiamenti (rispetto al *benchmark*) che emergerebbero nei due scenari flessibili.

sull'importo medio delle pensioni di nuova decorrenza.

Le figura 5 illustra l'andamento nel tempo del numero delle pensioni di nuova decorrenza distinte per canale di pensionamento. Nel *benchmark* sono disponibili due modalità di uscita, il pensionamento di vecchiaia e quello anticipato, mentre nello scenario "Damiano" si aggiunge il pensionamento flessibile. Dopo il primo flusso molto elevato in cui rientrano tutti i lavoratori che al 2017 sono già qualificati per il canale "Damiano"<sup>40</sup>, i valori si normalizzano con le pensioni flessibili che sostituiscono sempre più le pensioni anticipate di cui di fatto rappresentano una versione a requisiti ridotti (dato il basso vincolo sull'età minima). Questa sostituzione si realizza in misura minore nel caso delle pensioni di vecchiaia.

La figura 6 ripete lo spaccato per canale di pensionamento per lo scenario "Boeri". La più alta selettività limita l'effetto "scalino" del 2017 e negli anni seguenti il numero delle nuove pensioni "Boeri" resta su valori sufficientemente stabili e molto inferiori alle corrispondenti pensioni dello scenario "Damiano"<sup>41</sup>. Il nuovo canale si sostituisce solo marginalmente a quelli già esistenti, e la vecchiaia e l'anticipata continuano ad essere i canali più utilizzati. Il basso requisito di anzianità (20 anni

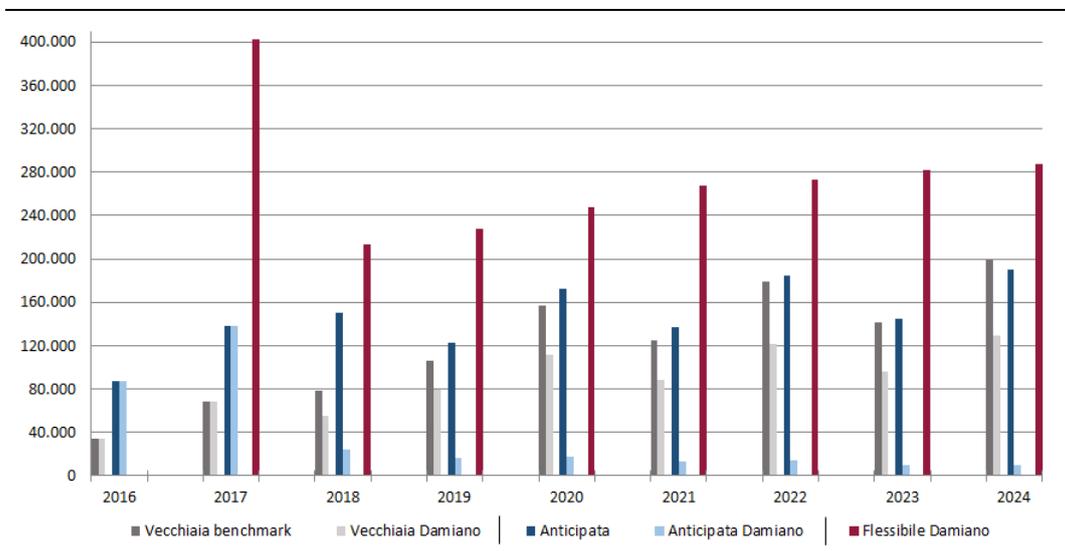
---

<sup>40</sup> Tramite i canali flessibili cominciano a decorrere nel 2017 pensioni che altrimenti avrebbero usato negli anni successivi i normali canali già in vigore (la vecchiaia e l'anticipata).

<sup>41</sup> Il picco finale è ascrivibile, oltre che a variazioni di numerosità e composizione delle coorti, anche al fatto che il vincolo di importo minimo non è indicizzato e, mano a mano che si procede nel tempo, diviene meno stringente in termini reali.

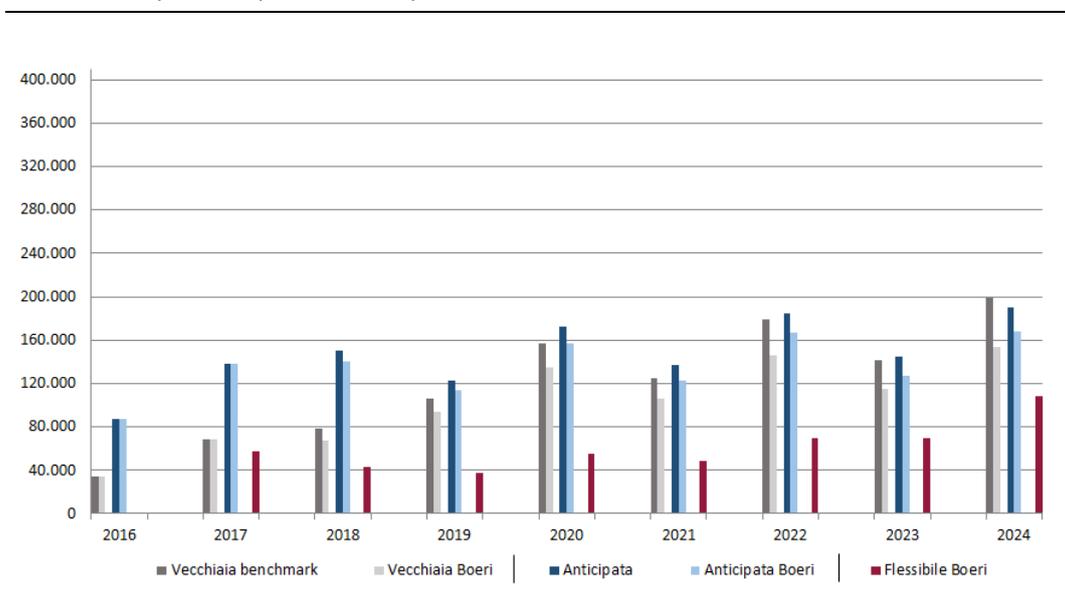
contro i 35 dell'alternativa "Damiano") anche da chi, in assenza di riforma, rende la flessibilità "Boeri" sfruttabile sarebbe uscito per vecchiaia.

**Fig. 5** – Numero di pensioni di nuova decorrenza negli scenari "Damiano" e benchmark – Spaccato per canali di pensionamento



Fonte: elaborazioni su dataset INPS.

**Fig. 6** – Numero di pensioni di nuova decorrenza negli scenari "Boeri" e benchmark – Spaccato per canali di pensionamento



Fonte: elaborazioni su dataset INPS.

La figura 7 mostra l'andamento del valore medio mensile delle pensioni di nuova decorrenza nello scenario "Damiano". Nel 2017 la pensione media è più alta della pensione media di vecchiaia (1.250 rispetto a 950 euro) e significativamente inferiore alla pensione media anticipata (oltre 2.000 euro). Negli anni successivi, mentre la pensione media di vecchiaia resta pressoché stabile, quella media anticipata si riduce drasticamente, prima allineandosi a quella di vecchiaia e poi collocandosi al di sotto di tale livello. La pensione media di nuova decorrenza con la flessibilità "Damiano", invece, va aumentando e gradualmente si porta al di sopra dei 1.700 euro lordi nel 2024.

La figura 8 ripropone la medesima analisi per lo scenario "Boeri". Nel 2017, la pensione media mensile è più alta della pensione media di vecchiaia (1.750 rispetto a 950 euro), sempre inferiore alla pensione media anticipata ma più alta della corrispondente pensione media nello scenario "Damiano". È l'effetto della selettività del vincolo di importo che nella proposta "Boeri" ammette l'uscita flessibile solo per le pensioni più elevate. La pensione media "Boeri" aumenta nel tempo, e nel 2024 è superiore alla pensione media anticipata e a quella che emergerebbe nello scenario alternativo "Damiano".

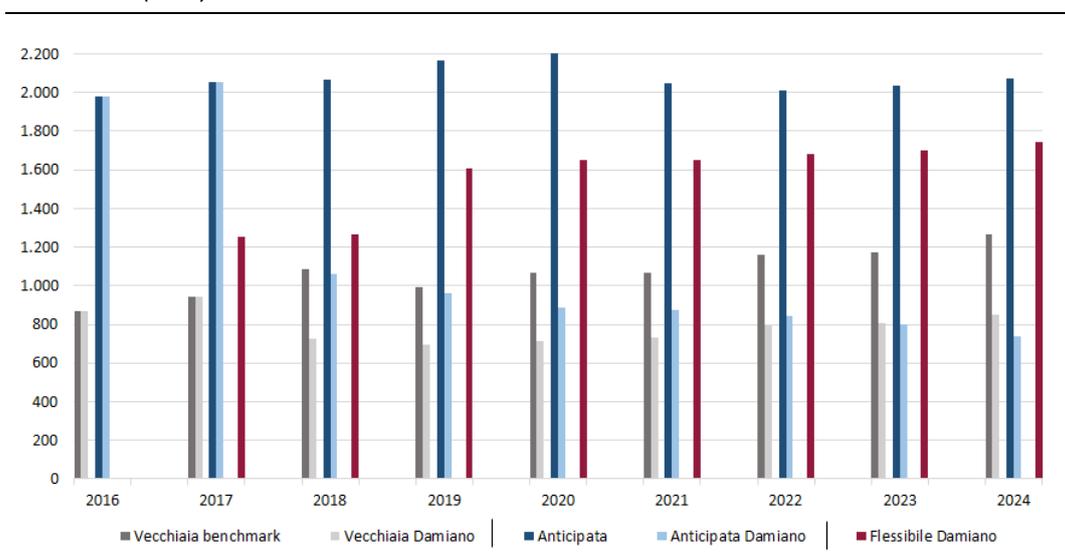
Infine è possibile valutare l'accesso alle forme di flessibilità per genere (uomini e donne) e per gestione pensionistica (lavoratori dipendenti e autonomi).

Mentre nello scenario "Damiano" i bassi requisiti di accesso consentono il ricorso al pensionamento flessibile in egual proporzione agli uomini e alle donne, nello scenario "Boeri" la possibilità si realizza in proporzione nettamente maggiore per gli uomini. Con carriere più lunghe, continue e meglio retribuite, gli uomini più frequentemente arrivano a soddisfare gli elevati requisiti per l'uscita flessibile "Boeri".

Simili considerazioni possono essere svolte guardando ai lavoratori dipendenti e agli autonomi. Rispetto ai dipendenti, gli autonomi hanno mediamente redditi da lavoro inferiori e una minor aliquota di contribuzione obbligatoria; pertanto con le regole di calcolo ad accumulazione nozionale (introdotte dalla riforma "Dini"), pensioni e quote di pensione contributive risultano per gli autonomi inferiori a quelle che spetterebbero ai dipendenti, rendendo più difficile accedere ai requisiti per la flessibilità "Boeri".

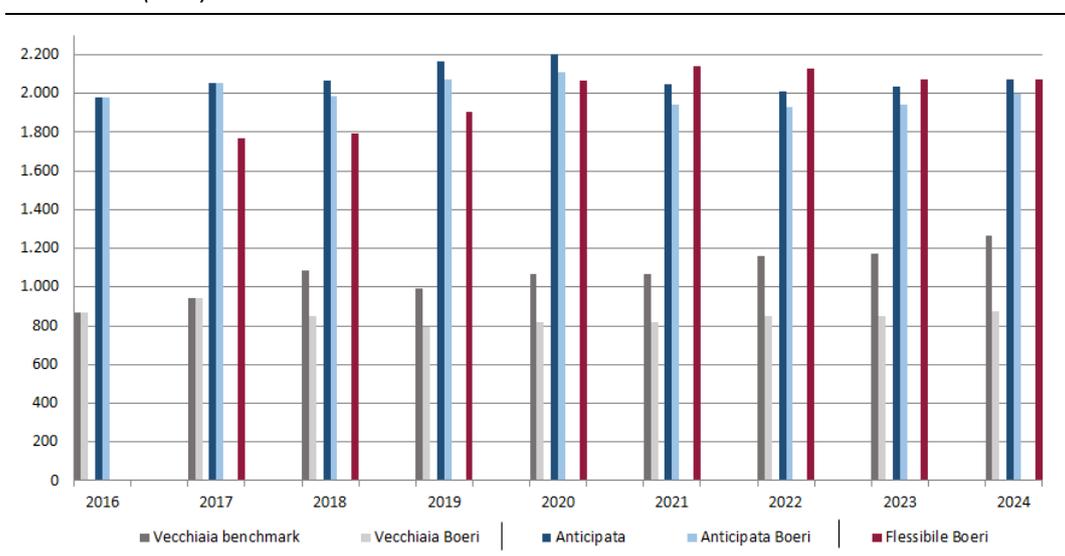
In conclusione: la flessibilità "Damiano" si rivolge a una platea ampia, di fatto con un grado quasi nullo di selettività, comportando costi elevati per la finanza pubblica. La proposta "Boeri" è meno costosa in quanto poggia su una selettività molto più forte all'ingresso, aspetto che produce altresì effetti asimmetrici tra uomini e donne e tra dipendenti e autonomi.

**Fig. 7** – Importo medio mensile delle pensioni di nuova decorrenza negli scenari “Damiano” e *benchmark* – Spaccato per canali di pensionamento (euro)



Fonte: elaborazioni su dataset INPS.

**Fig. 8** – Importo medio mensile delle pensioni di nuova decorrenza negli scenari “Boeri” e nel *benchmark* – Spaccato per canali di pensionamento (euro)



Fonte: elaborazioni su dataset INPS.

## 6. I primi elementi sull’APE

Negli ultimi mesi il dibattito si è arricchito di una proposta di flessibilità di fonte

governativa: l’APE, che dovrebbe essere formalizzato nell’ambito della prossima legge di bilancio.

Non è l’unico strumento di flessibilità sul quale il Governo è al lavoro. Misure

specifiche potrebbero riguardare i lavoratori precoci, gli usurati (cave, miniere, torbiere, catene di montaggio, ecc.) e quelli con storie contributive ripartite tra più gestioni pensionistiche (per i quali la ricongiunzione potrebbe divenire gratuita e senza vincoli di contribuzione minima alla singola gestione)<sup>42</sup>. È in discussione anche un'ottava salvaguardia che dovrebbe completare il novero degli esonerati dalla riforma "Fornero". Le modalità con cui questi strumenti si comporranno in un quadro unitario non sono ancora note.

Anche se non esiste un documento ufficiale, dell'APE si conoscono i tratti fondamentali. L'elemento distintivo fondamentale rispetto alle proposte "Damiano" e "Boeri" consiste nel fatto che a finanziare la flessibilità interverrebbe un prestito bancario che, una volta raggiunti i requisiti per la normale uscita di vecchiaia o anticipata<sup>43</sup>, il lavoratore-pensionato comincerebbe mese per mese a ripagare tramite trattenute alla fonte sulla sua pensione operate dall'INPS. La pensione, ancorché calcolata al momento del pensionamento flessibile con l'APE, sarebbe erogata dall'INPS solo a decorrere dal soddisfacimento dei requisiti di uscita normale. In realtà non è stato ancora annunciato se negli anni di anticipo il lavoratore possa richiedere l'intero valore della pensione oppure soltanto una quota

---

<sup>42</sup> A favore dei percettori di pensioni di importo basso si discute anche di un ampliamento della platea dei beneficiari della quattordicesima e di una estensione della *no tax area*.

<sup>43</sup> La proposta governativa permette un anticipo di tre anni rispetto alla normale uscita di vecchiaia, ma il prestito bancario coprirebbe il lasso di tempo mancante sino al compimento dei più vicini requisiti per il normale pensionamento "Fornero", che potrebbe anche essere quello anticipato.

(nel dibattito è comparsa, senza crisma di ufficialità, la soglia dell'85 per cento)<sup>44</sup>.

Il pensionamento flessibile sarebbe permesso sino a tre anni prima rispetto alla normale uscita di vecchiaia<sup>45</sup>; destinatari sarebbero i lavoratori privati, anche se si discute l'estensione al pubblico impiego.

Se l'APE diventasse operativa nel 2017, il primo anno potrebbero usufruirne i nati nel 1951, 1952 e 1953; negli anni successivi, se fosse confermata, coinvolgerebbe gradualmente le generazioni successive. Permarrebbero i vincoli oggi esistenti sulle uscite per vecchiaia: i 20 anni di anzianità contributiva (anche di tipo figurativo) e, limitatamente ai lavoratori coinvolti dalle regole di calcolo contributive, l'importo della pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale<sup>46</sup>. La riduzione di tre anni si applicherebbe anche all'ulteriore canale di pensionamento di vecchiaia oggi previsto per i lavoratori rientranti nelle regole di calcolo contributive<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Non è parimenti ancora definito se la percentuale di anticipazione debba essere la medesima per tutti o ognuno possa scegliere al di sotto di un eventuale tetto massimo.

<sup>45</sup> Nel 2017 (anno di possibile avvio della misura) la normale uscita di vecchiaia è consentita a 66 anni e 7 mesi sia per donne che per gli uomini, con l'eccezione delle lavoratrici autonome e parasubordinate per le quali è a 66 anni e 1 mese. Nel 2018 anche il requisito di età di queste ultime si allineerà a quello generale. Nel 2019 ci sarà la prossima revisione per aggancio ai progressi della vita attesa.

<sup>46</sup> Finora nel progetto governativo non sono previste soglie specifiche in termini di importo della pensione, diverse da quella già presente nella normativa in vigore.

<sup>47</sup> Invece di 70 anni e 7 mesi con una anzianità minima di 5 anni (composta integralmente da contributi effettivi e non figurativi), nel biennio 2017-18 il requisito di età diverrebbe di 67 anni e 7 mesi (con revisione nel 2019 per aggancio ai progressi della vita attesa), senza vincolo di importo minimo della pensione.

La restituzione del prestito bancario avverrebbe su un periodo di venti anni uguale per tutti i lavoratori, indipendentemente dall'età e dal genere. In caso di premorienza, il rimborso alla banca del capitale residuo sarebbe coperto da una garanzia assicurativa sottoscritta contestualmente all'accensione del prestito bancario e pagata con premio mensile ricorrente, anch'esso trattenuto alla fonte sulla pensione. Entrambi i contratti – prestito bancario e copertura assicurativa – avrebbero natura privata, tra lavoratore e istituzioni finanziarie, e ogni lavoratore dovrebbe concluderli individualmente seppure nell'ambito di un protocollo concordato tra il Governo e le rappresentanze settoriali<sup>48</sup>.

Allo scopo di ridurre il peso della restituzione del prestito e del pagamento del premio assicurativo, si prevede l'attivazione di un istituto *ad hoc*, selettivo nelle condizioni economiche, a favore di alcune categorie di pensionati non ancora individuate<sup>49</sup>. Si potrebbe ricorrere a un credito o a una detrazione di imposta, oppure il bilancio pubblico potrebbe

---

<sup>48</sup> Dettagli non sono ancora disponibili. Presumibilmente, il protocollo tenderà di concordare tassi di interesse e premi assicurativi che tengano conto dei volumi della domanda, della interposizione dell'INPS a garanzia che le rate di rimborso e i premi assicurativi vengano sempre pagati, oltre che dei benefici di *pooling* che potrebbero emergere per le assicurazioni che offriranno il servizio a soggetti con età e caratteristiche individuali diverse.

<sup>49</sup> Nel dibattito sono comparse due differenti prospettive per individuare i destinatari del sostegno pubblico, non incompatibili tra loro: da un lato la condizione economica, dall'altro l'appartenenza a categorie meritevoli di tutela, come i disoccupati involontari di lunga durata, i precoci, gli addetti a lavori usuranti. Probabilmente è proprio combinando queste due prospettive di selettività che si arriverà a quel quadro unitario in cui si dovrebbero comporre tutti gli strumenti *pro* flessibilità su cui sta lavorando il Governo.

provvedere a coprire direttamente una quota degli oneri a carico del pensionato, con corrispondente riduzione della trattenuta sulla sua pensione.

La soluzione del prestito bancario è essenzialmente motivata dalle esigenze dei conti pubblici, che non consentirebbero le maggiori spese correnti comportate dalla flessibilità, anche qualora queste fossero bilanciate da minori spese prospettiche<sup>50</sup>.

Rispetto alle proposte "Damiano" e "Boeri", la bozza di proposta governativa è chiaramente meno conveniente per il lavoratore e comporta un minore coinvolgimento dei conti pubblici. I flussi di cassa delle pensioni flessibili non proverrebbero dal bilancio dell'INPS ma dal sistema bancario-assicurativo con costi di mercato che con ogni probabilità implicheranno, per la restituzione del prestito bancario, abbattimenti superiori alle percentuali "Damiano" (non oltre il 2 per cento per anno) e "Boeri" (3 per cento *flat*).

All'APE potrebbe affiancarsi la Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (RITA). Essa consisterebbe nel disaccoppiamento dei requisiti per l'accesso alla prestazione pensionistica tra pilastro pubblico e pilastri integrativi privati (fondi pensione e polizze assicurative a finalità pensionistica), in modo che la pensione privata divenga reclamabile con qualche anno di anticipo e possa funzionare anche da reddito "ponte" sino alla maturazione dei requisiti di vecchiaia o anzianità nel primo pilastro.

---

<sup>50</sup> Per i profili di contabilità nazionale relativi alle ipotesi di flessibilità si veda il successivo Riquadro 2.

## Riquadro 2 – Aspetti contabili della flessibilità

È utile esaminare brevemente i profili di classificazione degli effetti sui conti pubblici delle tre proposte di flessibilità, ai fini delle regole contabili adottate dall'Unione europea (SEC2010).

Nel caso delle proposte "Boeri" e "Damiano", non emergono elementi problematici ai fini della classificazione: l'erogazione delle pensioni flessibili operata direttamente dall'INPS avrebbe un immediato riscontro nei conti pubblici, nell'ambito delle prestazioni sociali in denaro<sup>51</sup>.

Più complessa appare la valutazione dei profili di classificazione del pensionamento flessibile via APE. Come illustrato nel paragrafo 8, il prestito bancario che finanzia gli anni di flessibilità sarebbe formalmente stipulato da soggetti privati (lavoratore-pensionando, banca e assicurazione) e da un punto di vista generale corrisponderebbe pertanto a un'operazione tra privati senza impatto sui conti pubblici.

Alcuni elementi della proposta potrebbero però far presumere un ruolo di rilievo *de facto* anche per soggetti pubblici. In particolare:

- la facilitazione dei rapporti tra i lavoratori-pensionati e gli operatori bancari e assicurativi, con la stipula di un eventuale protocollo di intesa;
- la trattenuta alla fonte, a valere sulla pensione, degli importi necessari a pagare le rate di rimborso del prestito e i premi della copertura assicurativa per l'evento premorienza;
- l'erogazione di prestazioni di natura assistenziale a pensionati in condizioni di disagio economico.

La classificazione dell'APE all'interno o all'esterno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche verrebbe valutata in base alle sue caratteristiche sostanziali, con particolare riguardo a:

- la libertà di adesione da parte dei lavoratori;
- la modalità di rimborso del prestito e pagamento degli interessi bancari;
- la modalità di copertura del rischio di premorienza del pensionato e del rischio di eventuale insolvenza di una delle parti.

Ove le parti non agissero liberamente, ovvero gli oneri e i rischi dell'operazione gravassero principalmente sul soggetto pubblico, l'APE potrebbe essere classificata, *in toto* o in parte, come debito pubblico finalizzato a erogare le prestazioni pensionistiche flessibili. Queste ultime impatterebbero, conseguentemente, sull'indebitamento netto. Parallelamente, la trattenuta alla fonte sulle pensioni potrebbe divenire classificabile come prelievo forzoso.

Al fine di evitare classificazioni che impattino sui conti pubblici appare essenziale:

- che lavoratori, pensionati, banche e compagnie assicurative non agiscano per obblighi di legge, ma possano decidere liberamente se partecipare all'APE in base alle loro autonome e insindacabili valutazioni di convenienza/profittabilità;
- che lo Stato non assuma direttamente alcuna funzione assicurativa né per evento premorienza né per evento insolvenza e che questo sia ben chiaro nella strutturazione e nella presentazione dell'APE;
- che il sostegno ai pensionati non configuri un impegno incondizionato da parte del soggetto pubblico, ma avvenga sulla base di criteri di individuazione delle situazioni di disagio economico da verificare con frequenza annuale.

Rispettate queste cautele, l'unica voce che ricadrebbe all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche sarebbe il costo del sostegno pubblico ai pensionati in condizioni di disagio<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> A tale effetto si affiancherebbero le variazioni dovute agli effetti fiscali diretti e indiretti dell'operazione.

<sup>52</sup> Anche in questo caso, bisognerebbe considerare gli effetti fiscali diretti e indiretti connessi alle operazioni stipulate tra privati.

Al momento, lo sviluppo dei pilastri privati è ancora limitato in Italia, e difficilmente la RITA potrà essere subito risolutiva. In prospettiva, però, è una strada verso un sistema in cui i pilastri pensionistici siano meglio integrati e “collaboranti” tra di loro.

Anche se il disegno è ancora *in fieri*, su due aspetti dell’APE si possono proporre alcune riflessioni. Il primo è l’orizzonte ventennale uguale per tutti per la restituzione del prestito bancario. Questa soluzione ha il vantaggio di ridurre l’importo della rata di restituzione del capitale, ma ha anche i controeffetti di aumentare sia l’onere di interessi passivi sia il premio per la copertura assicurativa per l’evento premorienza che diviene tanto più probabile quanto più dura il prestito<sup>53</sup>. Potrebbe essere conveniente per il pensionato avere a disposizione qualche margine di adattabilità del contratto con la banca a seconda dell’età, del genere, degli anni di utilizzo della flessibilità e dell’importo della pensione. In altri termini, una totale standardizzazione del contratto potrebbe rivelarsi subottimale e anche non equo nei confronti dei diretti interessati.

Il secondo aspetto è l’istituto assistenziale di sostegno pubblico per i pensionati in condizioni di bisogno economico. Per individuare la platea dei beneficiari si possono utilizzare vari indicatori di condizione economico-patrimoniale. Il più semplice e immediato è l’importo della pensione pubblica che avrebbe il pregio di

---

<sup>53</sup> Venti anni sono un orizzonte lungo se confrontato con la vita attesa al pensionamento, soprattutto degli uomini.

essere quantificabile una volta per tutte<sup>54</sup>. Avrebbe però il difetto di raffigurare in maniera solo parziale la condizione economica, non includendo i redditi diversi da pensione e neppure il patrimonio dell’individuo e del nucleo familiare. Per un quadro più completo si dovrebbe ricorrere a un indicatore composito corretto per dimensione e composizione familiare<sup>55</sup>, accettandone però la maggior complessità e anche la possibile variabilità nel tempo.

Inoltre, qualunque strumento si adotti per veicolare il beneficio – credito d’imposta, detrazione d’imposta, pagamento diretto – si dovrà in qualche modo curarne la coerenza di fondo con gli altri istituti assistenziali afferenti il sistema pensionistico. Per fare un esempio la soglia critica, al di sotto della quale la pensione flessibile non dovrebbe scendere dopo il ripagamento del prestito, dovrebbe essere equivalente al Trattamento minimo o della Maggiorazione sociale, istituti perequativi già esistenti a tutela dei pensionati con mezzi economici insufficienti<sup>56</sup>. Oppure,

---

<sup>54</sup> Nel momento in cui deve scegliere se aderire al pensionamento flessibile, il lavoratore conosce con certezza se rientrerà o meno nella platea dei destinatari del sostegno pubblico.

<sup>55</sup> Come l’Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) già in uso per l’accesso ad alcune prestazioni pubbliche.

<sup>56</sup> A volere entrare nei dettagli della logica perequativa, persino questa proposizione potrebbe essere opinata. Infatti, un conto è il sostegno indirizzato a soggetti che non avevano a disposizione altre scelte per integrare autonomamente la propria pensione e che dipendono senza alternative dall’integrazione al minimo; altro conto è il sostegno che si può decidere di indirizzare a coloro che hanno sì una pensione bassa ma che, scegliendo di prolungare il lavoro o di non aderire all’uscita flessibile, avrebbero potuto autonomamente raggiungere o addirittura superare il livello minimo. Un esempio dell’estrema complessità a cui possono essere spinte le questioni distributive.

per portare altro esempio, l'aliquota con cui si riconoscesse la detrazione di imposta dovrebbe essere assimilata a quella già valida per detrarre spese private meritevoli. Sarebbe infine da valutare se, almeno nei casi in cui si attivasse il sostegno pubblico, ci fosse totale incompatibilità con la ripresa di attività lavorativa *post* pensionamento.

Riassumendo, l'APE dovrebbe avere una struttura a due componenti. La prima, accessibile a tutti, è la possibilità di pensionarsi sino a tre anni prima rispetto

ai requisiti di vecchiaia "Fornero", utilizzando il prestito bancario e pagandone i costi. La seconda, che si sovrappone alla prima solo per i pensionati in condizioni di bisogno economico, è l'aiuto pubblico nella restituzione del prestito. I connotati di questo supporto sono ancora da definire e potrebbero anche prevedere un *decalage* con percentuali di accollo dei costi da parte del bilancio pubblico decrescenti nelle disponibilità economiche del pensionato.