

ALLA RICERCA DELLA VERA FLESSIBILITÀ: UNA NUOVA QUOTA

1. ANALISI DEL QUADRO ATTUALE E PROPOSTE PER UNA REVISIONE ORGANICA DEL SISTEMA ITALIANO

Due epocali riforme pensionistiche, varate rispettivamente nel 1995 (Legge Dini) e a fine 2011 (la riforma Monti-Fornero) si sono misurate col difficile compito di rendere sostenibile la spesa previdenziale per il nostro Stato. L'introduzione del metodo contributivo, pur se graduale, sta contribuendo a rendere nel tempo meno forte il potere d'acquisto dei pensionati, mentre la riforma Fornero, attiva dal 2012, nel segno della sostenibilità, ha involontariamente rallentato il ricambio generazionale dei lavoratori, spostando in avanti sia l'accesso alla pensione di vecchiaia (passato a oggi, per le donne, da 60 anni a 67 anni), sia quello della pensione di anzianità (che richiede oggi fino a 42 anni e 10 mesi di contributi per gli uomini con ulteriori 3 mesi di attesa prima del pensionamento). Le misure finora messe in campo per mitigare la rigidità di questo sistema non sono state iscritte in un quadro organico, ma si sono susseguite aprendo temporanee e limitate eccezioni.

2. LE MISURE DI ANTICIPO PENSIONISTICO OGGI DISPONIBILI

La vasta gamma di 'accessi derogatori' a pensione include, fra gli altri, l'Opzione Donna, rinnovata dalla legge di Bilancio del 2022, che è aperta alle donne con almeno 58 anni di età e 35 di contributi. Il requisito anagrafico sale, invece, a 59 anni nel caso di donne con contribuzione nelle gestioni dei lavoratori autonomi (artigiane e commercianti). Le condizioni di accesso vanno maturate entro e non oltre il 31.12.2021. Dal momento della maturazione dei requisiti, poi, decorre una finestra di attesa della pensione pari a 12 mesi per le lavoratrici subordinate e 18 mesi per le lavoratrici autonome. Questo ingresso anticipato comporta una penalizzazione che può arrivare fino al 40% di abbattimento dell'assegno, in quanto la lavoratrice vedrà ricalcolata la propria pensione

integralmente con il metodo contributivo. Altro strumento, a carico della fiscalità generale, è l'Ape sociale introdotto nel 2017 e prorogato fino al 2022 dall'ultima Manovra. Tale indennità viene erogata da Inps, su domanda, a coloro che abbiano almeno 3 requisiti: almeno 63 anni di età, 30 (32 o 36) anni di contributi e anche uno status di bisogno codificato dalla norma (determinate condizioni previste dalla legge, individuate o nella perdita involontaria del rapporto di lavoro con esaurimento della Naspi, nell'invalidità almeno pari al 74%, nello status di care-giver convivente da almeno sei mesi con un parente o affine disabile grave o di lavoratore gravoso per almeno 6 anni negli ultimi 7¹). L'indennità è corrisposta fino all'età della pensione di vecchiaia e ha un valore pari alla pensione maturata entro una soglia di 1.500 euro lordi mensili per 12 mesi. L'ultima Manovra ha, fra l'altro, previsto un ampliamento delle figure dei lavoratori gravosi, pur mantenendo un impianto di certificazioni e di iter burocratici di riconoscimento di tali condizioni ad oggi non realmente semplificato.

Nel 2022, una volta esaurita la sperimentazione di Quota 100, è arrivato un ulteriore accesso a pensione 'rigido', la Quota 102, che richiede il raggiungimento del requisito totale '102' quale somma di almeno 64 anni di età (dunque per i nati entro il 1958) e 38 anni di contributi con una finestra di attesa prima di potere accedere a pensione fra i 3 e i 6 mesi. Questa forma di pensionamento è accompagnata a un divieto di cumulo reddituale attivo fino al compimento dell'età della pensione di vecchiaia che impedisce la percezione di qualsiasi reddito di lavoro (tranne una soglia annuale di 5.000 euro di lavoro autonomo occasionale).

Fra i segnali più concreti di supporto alle imprese, sempre più bisognose di meccanismi effettivi di flessibilità, va ricordata la proroga della legge di Bilancio del 2022 del contratto di espansione, ora attivo fino alla fine del 2023. Questa forma di prepensionamento era già stata introdotta nel 2019, ma rivolgendosi esclusivamente ad aziende con più di 1000 lavoratori. La Manovra ha ampliato la platea di chi può farvi ricorso, aprendo ad imprese e gruppi industriali con un organico di almeno 50. Oltre a stimolare un circolo virtuoso fra esodi incentivati e nuove assunzioni, anche di soggetti giovani grazie alla possibilità di utilizzo dell'apprendistato, il contratto di espansione consente di utilizzare una Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) priva di costi per l'impresa e obbliga chi lo sottoscrive a prevedere un capillare piano formativo aziendale per potenziare e rinnovare le competenze dei lavoratori non coinvolti nell'esodo volontario. La ricetta vincente, che ha portato all'utilizzo via via più massiccio e alla stessa proroga di questo strumento, è consistita nella scelta consapevole di sostenere le imprese nei pesanti costi di prepensionamento grazie a un sistema di incentivi pubblici (parametrati sul valore della indennità di disoccupazione) più consistenti nel caso di un numero più elevato di assunzioni².

¹ Per tutti i requisiti dell'Ape Sociale Cf. Circolare n. 1/2022 Fondazione Studi Consulenti del Lavoro, pp. 6-12.

² Per le imprese, anche riunite in gruppo, con un organico superiore a 1.000 unità lavorative che attuino dei piani di riorganizzazione di rilevanza strategica e che, all'atto dell'indicazione del numero dei lavoratori da assumere si impegnino a effettuare almeno una nuova assunzione a tempo indeterminato per ogni tre lavoratori esodati, la riduzione dei costi a carico del datore di lavoro sarà pari non più alla misura ordinaria (bonus pari alla Naspi spettante al lavoratore nella misura di 24 mesi), ma registrerà un'estensione pari al valore di ulteriori 12 mesi, senza alcun decremento, dell'indennità di disoccupazione.

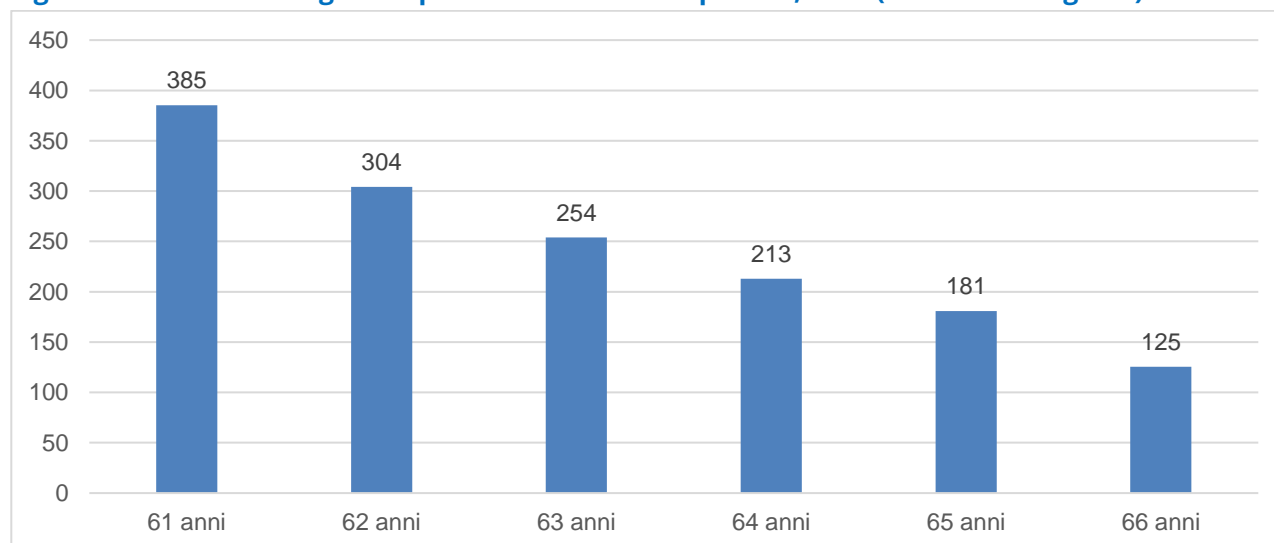
La legge di Bilancio del 2022 ha 'chiuso il cerchio' dei prepensionamenti, ricordandosi dei soggetti potenzialmente esclusi per dimensione anche dal contratto di espansione, istituendo un Fondo per favorire l'uscita anticipata dal lavoro dei dipendenti di piccole e medie imprese in crisi. Tale prepensionamento sarà accessibile ai lavoratori che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni, con una dotazione di 150 milioni di euro per l'anno 2022 e 200 milioni rispettivamente per 2023 e 2024. Tale strumento è, tuttavia, in attesa del decreto attuativo di fonte interministeriale fra Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in assenza del quale non sono noti i criteri e le modalità di accesso e funzionamento del Fondo per i prepensionamenti delle PMI.

3. LE PENSIONI, UNA QUESTIONE ANCHE DI RICAMBIO GENERAZIONALE

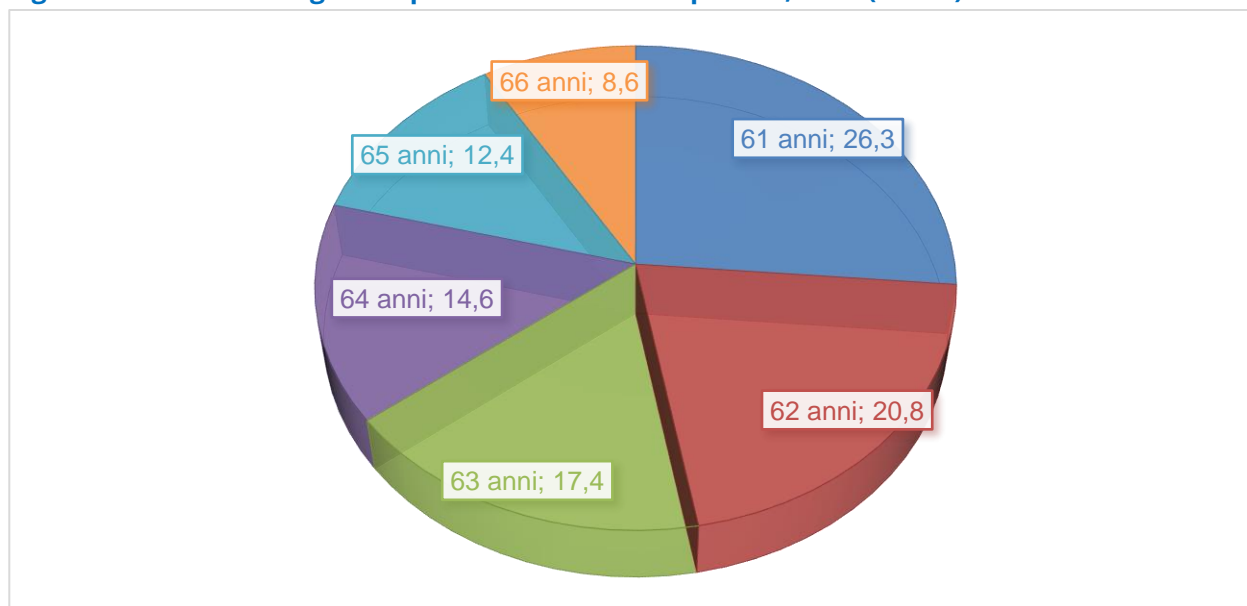
Le modalità di pensionamento influenzano direttamente anche le possibilità di turnover all'interno del mercato del lavoro. Il succedersi delle riforme ha innalzato negli ultimi anni, la quota di lavoratori over 60, con ciò influenzando, soprattutto in alcuni comparti, il ricambio generazionale.

Secondo le elaborazioni della **Fondazione Studi Consulenti del Lavoro** sui microdati Istat, Indagine Forze Lavoro, il numero dei lavoratori di età compresa tra i 61 e 66 anni, collocabili in una fascia d'età a ridosso di quella di pensionamento, ammonta a 1 milione 462 mila, e rappresenta una quota rilevante dell'attuale occupazione, pari al 6,4%. La parte più numerosa di questo gruppo si concentra tra i 61 (385 mila) e 62 anni (304 mila): sommate, queste costituiscono il 47,1% dell'intera platea. Al crescere dell'età, il numero dei lavoratori decresce, arrivando a 125 mila in corrispondenza dei 66 anni (**fig. 1 e 2**).

Fig. 1 - Distribuzione degli occupati dai 61 ai 66 anni per età, 2020 (val. ass. in migliaia)



Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su microdati Istat - Indagine sulle Forze di lavoro

Fig. 2- Distribuzione degli occupati dai 61 ai 66 anni per età, 2020 (val. %)

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su microdati Istat – Indagine sulle Forze di lavoro

A livello settoriale, circa un quarto (26,5%) degli occupati in questa specifica fascia generazionale lavora nel comparto sanità ed istruzione (387 mila) e il 9,2% (134 mila) nella pubblica amministrazione in senso stretto: complessivamente il settore pubblico assorbe una quota prossima al 35,7%. Seguono le attività manifatturiere (178 mila), il commercio (154 mila) le attività di servizio alle imprese, imprenditoriali e professionali (153 mila) (**tab. 1**).

Tab. 1 - Distribuzione degli occupati per età, dai 61 ai 66 anni, 2020 (val. ass. in migliaia)

	Val. in migliaia	Val. %	Incidenza su totale occupati
Agricoltura, silvicoltura e pesca	88,2	6,0	9,7
Industria in senso stretto	177,6	12,1	3,8
Costruzioni	67,6	4,6	5,0
Commercio	153,6	10,5	4,8
Alberghi e ristoranti	56,3	3,8	4,3
Trasporto e magazzinaggio	61,3	4,2	5,4
Servizi di informazione e comunicazione	21,4	1,5	3,4
Attività finanziarie e assicurative	31,1	2,1	5,0
Attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali	153,4	10,5	5,8
Amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale obbligatoria	134,8	9,2	11,1
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	387,0	26,5	11,0
Altri servizi collettivi e personali	130,3	8,9	7,6
Totale	1.462,6	100,0	6,4

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su microdati Istat – Indagine sulle Forze di lavoro

Tali dati fotografano la dimensione “potenziale” dei lavoratori che potrebbero essere interessati da forme di pensionamento anticipate, attivabili solo in presenza di determinate condizioni, primo fra tutti il possesso di requisiti minimi contributivi. Ma non va sottovalutato anche la propensione a continuare a lavorare oltre l’età di pensionamento: sono, infatti, 374 mila (l’1,6% del totale degli occupati) i lavoratori che, pur potendo accedere alla pensione, continuano a lavorare.

4. IL ‘NUOVO’ CANTIERE DELLA RIFORMA PENSIONISTICA: LA QUOTA CHE NON C’È

Dopo meno di due mesi dall’entrata in vigore della legge di Bilancio del 2022, l’esecutivo e le parti sociali sono tornati a confrontarsi sulla possibilità di introdurre una nuova forma di accesso a pensione. **La richiesta sottesa a questo nuovo confronto è quella di trovare una forma di pensionamento che possa dare un input al mercato del lavoro con un circolo realmente virtuoso di ricambio generazionale.**

La proposta di introdurre un meccanismo di quota “flessibile” trova la propria ragion d’essere anche in funzione del potenziale ricambio attivabile nel mercato del lavoro consentendo l’accesso alla pensione, a determinati requisiti contributivi, alla platea di lavoratori con età superiore ai 60 anni e inferiore ai 67, attuale soglia di accesso alla pensione di vecchiaia (art. 24 D.L. n. 201/2011).

La nuova ‘quota’ dovrebbe essere attivabile non solo ad età più avanzate (come i 64 anni di Quota 102), in quanto la popolazione di lavoratori che potrebbero consentire il ricambio generazionale a nuovi occupati decresce sensibilmente a mano a mano che ci si allontana dai 61 anni di età. Concentrarsi fra 61 e 62 anni consente di rivolgersi a quasi la metà dei lavoratori ultrasessantenni.

Una nuova Quota, che si vada ad aggiungere al repertorio recente di Quota 100 e della neonata Quota 102, si rende necessaria per via della platea finora limitata di lavoratori che possono beneficiare degli anticipi pensionistici già attivi. Per comprendere i limiti delle Quote oggi attive, può essere utile raccogliere in una tabella:

Tav. 1 – Caratteristiche delle Quote pensionistiche

	Età minima	Contributi (anzianità minima)	Conversione al metodo contributivo	Penalizzazione	Sperimentale
Quota 100	62	38	No	Divieto di cumulo reddituale fino ad età vecchiaia	2019-2021
Quota 102	64	38	No	Divieto di cumulo reddituale fino ad età vecchiaia	2022
Opzione Donna	58/59	35	Si	Conversione al contributivo obbligatoria	Requisiti da maturare entro il 2021
Lavoratori addetti a mansioni usuranti	61,7 (tot. 97,6)	Almeno 35 (tot. 97,6)	No	-	Stabile

Partendo dalle esperienze di riforme finora condotte, occorre comprendere quale sarebbe la 'quota' più adatta alle esigenze del mercato del lavoro italiano, tenendo conto della sostenibilità per la finanza pubblica garantita da requisiti minimi contributivi e non esclusivamente anagrafici.

Va ricordato, infatti, che la Quota 100 e la Quota 102 (previste dal D.L. n. 4/2019) non richiedono 'solamente' il raggiungimento del requisito complessivo di 100 e 102 sommando età e contributi, ma - a differenza della maggiore flessibilità del pregresso sistema delle Quote (es. Quota 96 ex L. n. 247/2007) - obbligano ad avere almeno 62 o 64 anni di età e 38 anni di contributi (nelle sole gestioni Inps). Tale rigidità impedisce, ad esempio, a un lavoratore con 61 anni di età e 39 di contributi di accedere a pensione nel caso di Quota 100 o, ancora, a un lavoratore con 62 anni e 40 anni di contributi di anticipare il pensionamento con Quota 102.

A partire da tali considerazioni, si è cercato di **valutare il possibile impatto derivante dall'introduzione di un meccanismo di pensionamento più flessibile**, che consenta di intercettare anche tale fascia d'età in presenza dei requisiti contributivi minimi (schema 1).

Schema 1 - Combinazioni età e anzianità contributiva, formula rigida e flessibile

Anzianità contributiva	QUOTA 100						Anzianità contributiva	QUOTA 102					
	61 anni	62 anni	63 anni	64 anni	65 anni	66 anni		61 anni	62 anni	63 anni	64 anni	65 anni	66 anni
35 anni							35 anni						
36 anni							36 anni						
37 anni							37 anni						
38 anni							38 anni						
39 anni							39 anni						
40 anni							40 anni						
	Combinazioni Formula rigida							Combinazioni aggiuntive Formula flessibile					

Considerando la **combinazione tra requisiti di età e anzianità contributiva**, l'Inps individua **circa 470 mila lavoratori di età compresa tra i 61 e 66 anni e che presentano una anzianità contributiva superiore ai 34 anni e inferiore ai 41**, soglia a partire dalla quale è possibile accedere alla pensione di anzianità.

Si è stimato, pertanto, l'impatto che su tale platea ha sia Quota 100 che Quota 102, già attive nel mercato del lavoro italiano, comparando l'effetto che la trasformazione da formula rigida (almeno 62 e 64 anni di età + 38 anni di contributi) a formula flessibile (Quota da raggiungere sommando liberamente età e contributi partendo da 61 anni di età e 35 anni di contributi quali soglie minime) potrebbe avere con riferimento alla numerosità dei lavoratori interessati e, conseguentemente, all'efficacia della nuova Quota.

Rispetto all'attuale, che ha previsto l'accesso a tale pensionamento per il triennio 2019-2021 esclusivamente partendo dalla combinazione 'rigida' 62 anni di vecchiaia e 38 di anzianità contributiva, una "Quota 100 flessibile" intercetterebbe una platea molto più ampia di lavoratori, consentendo combinazioni di vecchiaia e anzianità contributiva

differenti, che favorirebbero soprattutto gli occupati che hanno maturato contribuzioni per più di 38 anni, in genere appartenenti alle fasce d'età più adulte (**schema 1**).

Secondo le simulazioni condotte da Fondazione Studi, **il passaggio di Quota 100 da formula "rigida" a "flessibile" porterebbe quasi a raddoppiare la platea dei potenziali beneficiari**, con un incremento dei lavoratori interessati, stimabile attorno all'81% (**tab. 2**). La formula "flessibile" raccoglierebbe soprattutto 65-66enni che hanno maturato un'anzianità contributiva superiore ai 35 anni aiutando i lavoratori più prossimi all'età pensionistica di vecchiaia ad anticipare l'ingresso in pensione, specie considerando le difficoltà di occupabilità, e in parte 61enni con anzianità contributiva di 39 anni.

Tab. 2 - Platea di lavoratori 61-66 anni con anzianità contributiva da 35 a 40 anni, potenzialmente interessata da Quota 100 e Quota 102 (val. ass. in migliaia e var. %)

	Quota 100	Quota 102
Rigida	165	73
Flessibile	298	139
Diff. %	80,9	88,7

Fonte: stima di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

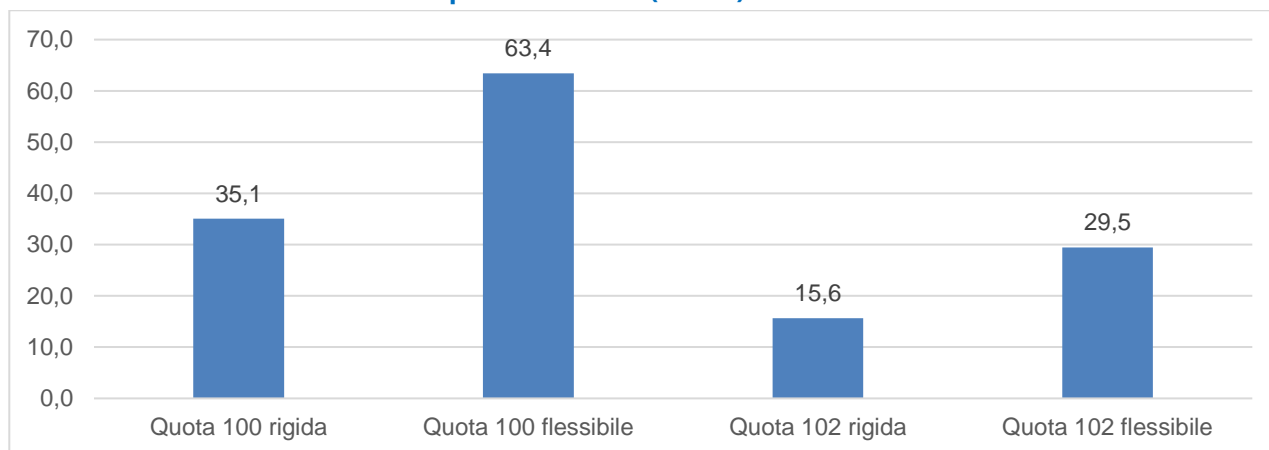
Le stesse stime sono state realizzate anche con riferimento a "Quota 102", prevedendo la possibilità di estensione delle combinazioni anzianità-vecchiaia oltre l'attuale "64 + 38".

Premesso che l'innalzamento a Quota 102 produce rispetto a Quota 100 un dimezzamento della platea dei potenziali beneficiari anche in questo caso, l'adozione di un sistema flessibile, rispetto ad uno rigido, produrrebbe un incremento dell'88,7%, che interesserebbe principalmente i 66enni che hanno maturato un'anzianità contributiva inferiore ai 38 anni necessari per andare in pensione.

Considerando l'insieme delle misure e l'impatto sulla platea individuata (lavoratori di età compresa tra i 61 e 66 anni e con un'anzianità contributiva di almeno 35 anni e massimo 40) questo sarebbe molto differente: Quota 100 rigida intercetterebbe il 35,1% dei suddetti lavoratori, mentre la formula flessibile arriverebbe a coprire il 63,4%. Più basso sarebbe l'universo attivabile con Quota 102, ovvero il 15,6% nella formula rigida e il 29,5% in quella flessibile (**fig. 3**).

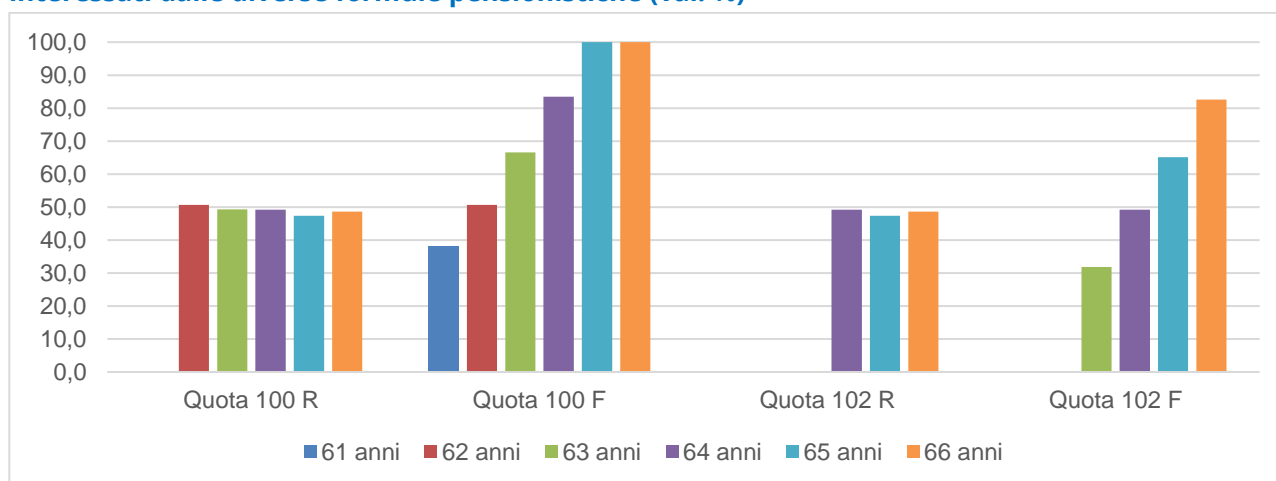
A livello di età, entrambe le formule flessibili vedrebbero crescere la quota di potenziali pensionati soprattutto tra le fasce di età più anziane, dove l'accesso alla pensione è precluso a chi, pur in possesso di requisiti anagrafici, non ha maturato quelli contributivi minimi (**fig. 4**).

Fig. 3 - Quota di lavoratori di 61-66 anni con anzianità contributiva dai 35 ai 39 anni, potenzialmente interessati dalle diverse formule pensionistiche (val. %)



Fonte: stima di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

Fig. 4 - Quota di lavoratori di 61-66 anni con anzianità contributiva dai 35 ai 39 anni, potenzialmente interessati dalle diverse formule pensionistiche (val. %)



Fonte: stima di Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

Le considerazioni sulla flessibilità necessaria non possono d'altra parte non tenere conto delle necessità di contenimento della spesa, nonché di sostenibilità per vincoli normativi interni e comunitari del nostro Paese dei costi a carico dello Stato in un'ottica di corrispondenza fra contribuzione effettivamente versata e oneri correnti di spesa pensionistica. Per questo motivo, solo considerando il valore medio dei trattamenti pensionistici delle platee di lavoratori coinvolte (con dati disponibili solo all'Istituto) sarà possibile considerare formule che, almeno parzialmente, implicino meccanismi di riduzione del valore della pensione secondo due modalità possibili: una parziale conversione al metodo contributivo per coloro che possiedono quote di pensione calcolate con metodo retributivo (riferite a contribuzione versata nella stragrande maggioranza dei casi anteriormente al 1996) o, ancora, con una riduzione percentuale progressiva con il numero di annualità di anticipo rispetto all'età di vecchiaia, secondo un meccanismo parzialmente analogo rispetto a quanto previsto dalla Riforma Fornero (e oggi non più attivo) per quei soggetti indirizzati al pensionamento anticipato con meno di 62 anni di età.

5. NOTA METODOLOGICA

La simulazione è stata realizzata considerando la platea di lavoratori attivi di età compresa tra i 61 e 66 anni e con una anzianità contributiva superiore ai 34 anni e inferiore ai 41. Le “soglie” sono state individuate:

- con riferimento a quella più alta, considerando i 66 anni di età e i 40 di anzianità contributiva, come le ultime prima della possibilità di attivare il diritto alla pensione di vecchiaia (67 anni) e anzianità (41 anni);
- con riferimento a quella più bassa, considerando tutte le possibilità di combinazione di età e anzianità, corrispondenti ad una “Quota 96” già individuata nel passato come soglia dalla Tabella B della L. n. 247/2007 dove, fino al 2012, le soglie minime per accedere a Quota 96 erano di 60 anni di età e 35 anni di contributi effettivi.

Considerando tale platea, l'analisi dei dati di fonte Istat e Inps mostra una relativa equidistribuzione dei lavoratori per anzianità contributiva (la quota di quanti hanno maturato 35 anni di contributi è simile a quella di chi ha maturato 36, 37 e 38 anni), mentre con riferimento all'età anagrafica, è tra i 61 e 62 anni che si concentra la maggioranza della popolazione in questione (**tab. 3**).

Tab. 3 - Distribuzione dei lavoratori di 61-66 anni con anzianità contributiva dai 35 ai 39 anni, per età e anzianità contributiva (val. %)

Anzianità contributiva	61 anni	62 anni	63 anni	64 anni	65 anni	66 anni	Totale
35 anni	4,3	3,6	2,6	2,1	1,9	1,5	16,1
36 anni	4,5	3,7	2,9	2,2	1,8	1,5	16,4
37 anni	4,5	3,8	2,8	2,2	1,9	1,5	16,7
38 anni	4,7	3,9	2,9	2,2	1,7	1,4	16,8
39 anni	5,1	3,7	2,6	2,1	1,7	1,5	16,7
40 anni	5,9	3,8	2,6	2,1	1,6	1,3	17,3
Totale	28,9	22,4	16,4	13,0	10,6	8,7	100,0

Fonte: elaborazione Fondazione Studi Consulenti del Lavoro su dati Inps

Sulla base di tali informazioni, sono state condotte le simulazioni per calcolare l'impatto dei provvedimenti sulla platea interessata.