

XIII.

LE PENSIONI

- Tra i paesi OCSE, l'Italia ha una spesa pensionistica tra le più elevate ed un'età media effettiva di pensionamento tra le più basse. Tuttavia, le riforme iniziate nel 1992 e culminate con l'intervento Fornero-Monti del 2012, hanno introdotto modifiche strutturali che consentiranno di raggiungere la stabilità finanziaria di lungo periodo.
- Tale significativo percorso di riforme si confronta con le minacce derivanti dal processo di invecchiamento e dall'abnorme debito pubblico. È previsto che la spesa pensionistica, prima di ridursi a partire dal 2040, aumenti ulteriormente dal 2030.
- Alla domanda di «flessibilità di uscita dal mercato del lavoro» generata dalle recenti riforme hanno risposto *policies* che favoriscono sistemi di «redditi ponte» – pubblico-assistenziale, per gli individui in stato di bisogno, e di mercato, attraverso il sistema finanziario-assicurativo o la previdenza integrativa, per tutti – senza mettere in discussione la struttura previdenziale emersa dalle riforme degli anni passati.

La spesa pensionistica in Italia è stata storicamente ed è tra le più elevate al mondo. Nel 2015, la spesa in pensioni (anticipate, di vecchiaia, di disabilità, di reversibilità) ammontava al 15,7% del PIL ed era seconda solo alla Grecia (16,2%), mentre nei 28 paesi dell'Unione europea la spesa media era pari all'11,3% del PIL e nei paesi OCSE al 9% del PIL. Le ragioni che hanno portato a questi elevati livelli di spesa sono note. Da un lato, il sistema italiano è stato troppo a lungo caratterizzato da un'elevata generosità nel calcolo dei benefici, che fino alla

Questo contributo è di Vincenzo Galasso e Stefano Patriarca.

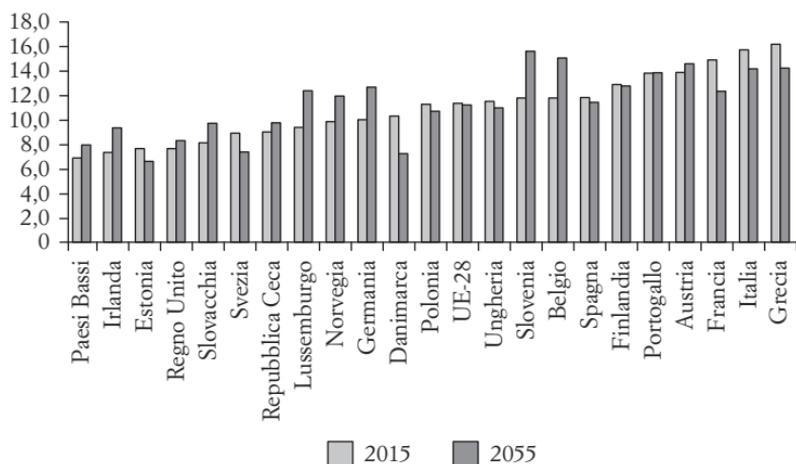


FIG. 13.1. Spesa pubblica per pensioni (2015-2055, % del PIL).

riforma del 1995 non erano strettamente legati all'ammontare dei contributi versati, e da un accesso troppo anticipato a tali benefici, grazie all'istituto del pre-pensionamento e delle pensioni di anzianità. Dall'altro lato, le dinamiche demografiche di progressivo invecchiamento della popolazione hanno accentuato questi squilibri sistemici, aumentando le dimensioni delle coorti di beneficiari e contemporaneamente riducendo quelle dei lavoratori contribuenti.

Tuttavia, la stagione degli interventi in materia previdenziale, iniziata con la riforma Amato nel 1992, ha introdotto modifiche strutturali, che hanno consentito di raggiungere una stabilità finanziaria di lungo periodo, sebbene dopo un lungo periodo di transizione. Stime dell'Unione europea e dell'OCSE prevedono che nel 2050 la spesa pensionistica italiana sarà pari al 14,8% del PIL, per arrivare al 13,8% nel 2060. Tuttavia, prima di ridursi a partire dal 2040, la spesa pensionistica è prevista aumentare dal 2030, dando così vita alla famosa «gobba pensionistica». Come mostra la figura 13.1, l'invecchiamento della popolazione provoca ovunque un aumento della spesa e mette a dura prova i sistemi a ripartizioni. Mentre alcuni paesi, come Italia, Francia, Grecia e Danimarca, hanno introdotto riforme per gestire tale spinta demogra-

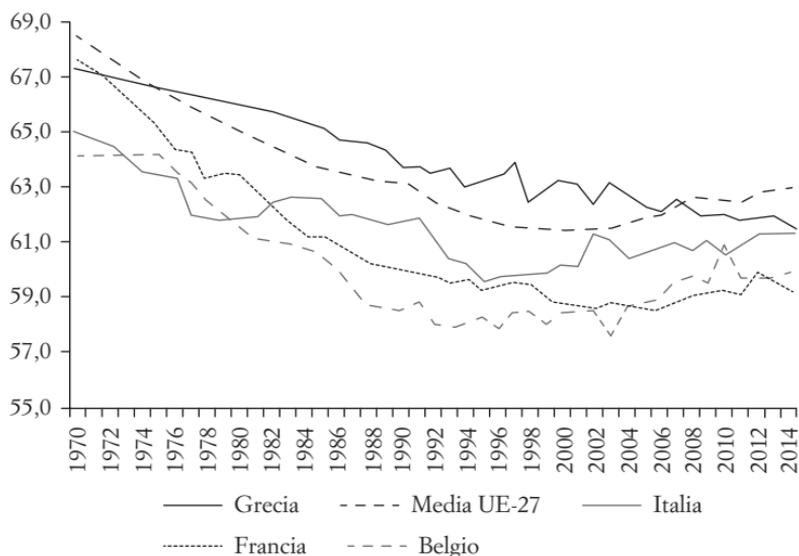


FIG. 13.2. Età di pensionamento effettiva uomini (media mobile a 5 anni, 1970-2014).

fica, fino a ottenere una riduzione della spesa pensionistica stimata per il 2055, in altri paesi, quali Belgio, Germania e Norvegia, si prevede invece che la spesa pensionistica continuerà ad aumentare.

La misura maggiormente utilizzata per compensare l'allungamento della speranza di vita, dovuta soprattutto ad una riduzione della mortalità tra le persone anziane, è stata posticipare l'età di pensionamento. In Italia, Francia, Grecia e Belgio, l'età mediana effettiva di pensionamento per i lavoratori (fig. 13.2) ha seguito due fasi dagli anni '70. A un primo momento di progressiva riduzione fino alla metà degli anni '90, ne è seguito un secondo di graduale aumento dell'età di pensionamento. Le scelte individuali di pensionamento hanno risposto in maniera razionale agli incentivi. Così, mentre durante gli anni '70 le misure di politica economica hanno favorito i pre-pensionamenti, spesso con la motivazione – dimostratasi poi fallace – di sostituire lavoratori anziani con giovani, negli anni '90 le riforme pensionistiche hanno drasticamente invertito direzione.

1. *La lunga stagione delle riforme pensionistiche*

Negli ultimi 25 anni, l'Italia ha sperimentato numerosi interventi sul sistema pensionistico dei quali ben otto, per la loro ampiezza, possono essere catalogati come vere riforme. L'obiettivo comune è stato di contrastare i rischi d'insostenibilità finanziaria e sociale (in termini di adeguatezza delle pensioni) derivanti dalle mutate condizioni economiche e demografiche, intervenendo soprattutto sull'età di pensionamento. Prima del 1992, l'età di accesso al pensionamento di vecchiaia, ottenibile con 15 anni di contributi previdenziali, era di 55 anni per le donne e 60 anni per gli uomini. La pensione di anzianità poteva invece essere goduta a qualsiasi età, purché il lavoratore avesse accumulato 35 anni di contributi. Nel settore pubblico era in vigore un sistema ancora più favorevole, che consentiva il pensionamento di anzianità con soli 15 anni di contributi, indipendentemente dall'età anagrafica: le cosiddette «baby pensioni». La riforma Amato ha gradualmente aumentato l'età di pensionamento a 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, portando la contribuzione minima a 20 anni. Contestualmente, è stato gradualmente ampliato il periodo relativo alla base di calcolo per la pensione, portandolo dalla media dei salari degli ultimi cinque anni a dieci anni. Tuttavia, l'invarianza delle regole per coloro che avevano più di 15 anni di contributi al 31 dicembre 1992 e la contemporanea gradualità degli adeguamenti per gli altri lavoratori hanno di molto attenuano gli effetti della riforma.

Nel 1995, la riforma Dini ha introdotto il regime contributivo, adottando il sistema «Notional Defined Contribution» (NDC), che utilizza un sistema di calcolo in cui le prestazioni percepite sono strettamente legate, attraverso un'equivalenza attuariale, a contributi versati, età di pensionamento e speranza di vita. Tuttavia, questo nuovo regime pensionistico non ha integralmente sostituito il vecchio, essendo integralmente applicato solo ai nuovi occupati dal 1996. Per i nuovi assunti, l'età di accesso al pensionamento è stata fissata a 57 anni con un minimo di cinque anni di contributi. È stato così introdotto un nuovo concetto di flessibilità, che regola le prestazioni in relazione a età di pensionamento ed evoluzione della spe-

ranza di vita: a fronte di un meccanismo attuariale di regolazione della prestazione, si consente una flessibilità di pensionamento non legato all'anzianità contributiva, ma alla sola età anagrafica.

Nel 2000, a pochi anni da queste due importanti riforme, la fotografia del pensionamento in Italia mostrava un chiaro dualismo. Delle quasi 307 mila pensioni liquidate nel 2000, poco più della metà erano d'anzianità, di importo medio pari a 1.085 euro, erogate a lavoratori con un'età media di soli 57 anni e mezzo. Le rimanenti pensioni, di vecchiaia, avevano un importo medio estremamente inferiore, attorno ai 450 euro, pur essendo erogate a lavoratori con un'età media di quasi 62 anni.

Nel 2004, la riforma Maroni è intervenuta sull'età minima di accesso alle pensioni di anzianità per i lavoratori ancora nel sistema retributivo (pre-riforma Dini), elevandola a 62 anni entro il 2014 per chi aveva 35 anni di contributi, ma lasciando la possibilità di pensionamento senza limite di età per chi aveva 40 anni di contributi. La Maroni ha modificato profondamente anche il regime contributivo, portando l'età di accesso al pensionamento di vecchiaia da 57 a 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini e reintroducendo la pensione di anzianità. Questo intervento ha quindi cancellato un aspetto qualificante della riforma Dini: la flessibilità di uscita legata alla regolazione attuariale.

Nel 2007, un ulteriore intervento sulle pensioni di anzianità ha sostituito l'innalzamento deciso nel 2004 con un sistema di quote. L'accesso al pensionamento di anzianità è stato consentito al raggiungimento minimo di 57 anni d'età (crescente negli anni fino a 61) ed in presenza di una somma tra età e contributi pari a 95 (e crescente negli anni fino a 97). L'accesso per i lavoratori con anzianità contributive di 40 anni è stato lasciato senza limite minimo d'età. L'uscita con pensioni di anzianità a età inferiori a quelle della vecchiaia è stata ulteriormente facilitata.

Nel 2009, il governo Berlusconi ha introdotto un meccanismo automatico di incremento dell'età di pensionamento (rivisto poi nel 2010) in relazione agli incrementi della speranza di vita, che ha prodotto, nei fatti, un aumento di 12 mesi nell'accesso alla pensione.

In questo processo «bipartisan», iniziato con governi tecnici e proseguito dal centro-destra, si innesta la riforma Fornero-Monti del 2011, resasi necessaria per porre il paese sul sentiero del consolidamento fiscale e del rientro del debito pubblico. L'Unione europea, nell'estate del 2011, aveva auspicato un significativo intervento in materia previdenziale, volto ad aumentare i requisiti minimi di accesso, nel caso di pensionamento anticipato, e l'età minima, nel caso di pensionamento di vecchiaia. Con l'intervento del 2011, l'età di pensionamento di vecchiaia per gli uomini è stata immediatamente alzata a 66 anni, mentre per le donne è aumentata in maniera rilevante per allinearsi a quella degli uomini nel 2018 (66 anni e sette mesi). L'indicizzazione dell'età di pensionamento alla speranza di vita è stata resa biennale ed è stato introdotto un limite minimo di 67 anni per il 2021. Ma la riforma ha aumentato sostanzialmente soprattutto i requisiti per accedere alle pensioni di anzianità, alzando il limite a 42 anni di contributi (41 per le donne) e introducendo una riduzione attuariale per ogni anno di anticipo prima dei 62 anni d'età. Inoltre il calcolo contributivo è stato esteso pro-quota ai lavoratori di tutti i regimi. Per il sistema contributivo, si è ripristinata una fascia di flessibilità in uscita a partire dai 63 anni, ma solo per i lavoratori con una pensione superiore a circa 1.400 euro. Per l'accesso alle pensioni di vecchiaia a 66 anni (nel 2011) sono stati richiesti 20 anni di contributi ed una pensione di importo superiore ad 1,5 volte la prestazione minima; in caso contrario, l'età di pensionamento sale a 70 anni. Tutti i limiti di età sono legati alla speranza di vita e quindi già dal 2019 l'età di pensionamento di vecchiaia sarà di 67 anni e l'anzianità contributiva per accedere alle pensioni di anzianità sarà di 43 anni e tre mesi per gli uomini (42 e due mesi per le donne). Malgrado questa lunga stagione di riforme, il dualismo tra pensioni di anzianità e vecchiaia persiste. Delle quasi 233 mila pensioni erogate nel 2016, più della metà rimangono pensioni di anzianità di un importo medio pari a 1.890 euro, erogate a lavoratori con un'età media di 60 anni e mezzo, contro pensioni di vecchiaia con un importo medio di soli 725 euro erogate a lavoratori con un'età media di 66 anni e mezzo.

Ma forse il dato che più esprime questo dualismo è la differenza tra la spesa in pensioni di anzianità e vecchiaia. Negli ultimi 20 anni, a fronte di un numero quasi uguale di nuove pensioni di anzianità e vecchiaia (3 milioni e mezzo per ogni tipologia), la spesa è stata di 64 miliardi di euro per le pensioni di anzianità e di 25 miliardi di euro per quelle di vecchiaia.

2. Il dibattito pensionistico negli ultimi anni

Le riforme hanno consentito una ragguardevole riduzione della spesa previdenziale. La Corte dei Conti stima che, per i soli interventi introdotti con la riforma del 2007 e nel biennio 2010-11, la spesa pensionistica si è ridotta di 30 miliardi di euro l'anno – pari a ben due punti percentuali di PIL – per un periodo di almeno 15 anni. La diminuzione di spesa è stata ottenuta soprattutto innalzando i requisiti pensionistici, ma ciò ha limitato drasticamente la flessibilità nelle scelte di uscita dal mercato del lavoro per i lavoratori anziani. Dalla Fornero-Monti, alcuni settori della società (sindacati, partiti più populistici) hanno esercitato una forte pressione per modificare i requisiti pensionistici introdotti nel 2011, ed attualmente in vigore. Recentemente molte pressioni sono state fatte per annullare o modificare l'adeguamento automatico dell'età di pensionamento alla speranza di vita introdotto nel 2009 e rafforzato nel 2011. In base alle tavole di mortalità stimate dall'ISTAT e utilizzate dalla Ragioneria dello Stato, l'adeguamento automatico porterà l'età di pensionamento di vecchiaia da 66 anni e sette mesi attualmente in vigore a 67 anni nel 2019 e 67 e tre mesi nel 2021. A fronte di tali pressioni, il governo ha confermato il meccanismo di adeguamento (elemento essenziale per il mantenimento della stabilità finanziaria del sistema), ma ha esentato dall'incremento previsto per il 2019 alcune categorie di lavoratori adibiti a lavorazioni usuranti o gravose, ha rafforzato l'APE sociale e ha insediato presso l'ISTAT una commissione tecnica per studiare il rapporto tra gravosità dei lavori e speranza di vita. Questo è solo il sintomo di come, a fronte degli aumenti già implementati, oppure at-

tesi, dell'età di pensionamento, i lavoratori anziani ormai prossimi al pensionamento abbiano espresso una forte domanda di flessibilità in uscita. I lavoratori vogliono ampliare le possibilità di scelta in questa fase della loro vita lavorativa e le imprese sono interessate ad aumentare la produttività attraverso ristrutturazioni interne. Ma la richiesta di uno strumento che possa agevolare la transizione verso il pensionamento proviene anche da persone anziane che sono al momento disoccupate o inoccupate.

Una risposta a questa, seppur legittima, domanda di flessibilità in uscita va inquadrata nel rispetto dei vincoli economici e di finanza pubblica e in particolare dei tre che sono emersi come inderogabili nel dibattito. In primo luogo, la necessità di un impatto minimo sulla spesa pubblica, al fine di non compromettere il percorso di rientro dell'elevato debito pubblico. In secondo luogo, l'assoluto bisogno di mantenere la coerenza con le recenti decisioni in materia pensionistica prese in condivisione con l'Europa, ivi incluso l'agganciamento dell'età di pensionamento alla speranza di vita. In terzo luogo, la volontà di preservare i risultati raggiunti sul mercato del lavoro con l'aumento del tasso di occupazione per i lavoratori in età compresa tra i 55 ed i 64 anni, che per gli uomini è passato dal 39% nel 2000 a circa il 60% nel 2015.

Nel dibattito sulla flessibilità in uscita sono emerse diverse proposte di soluzione, presentate dal Parlamento, dall'INPS e dal governo.

Tra le soluzioni di origine parlamentare, la proposta di Damiano e Baretta del 2013 prevedeva il ripristino delle pensioni di anzianità (pre-riforma Fornero-Monti) con 35 anni di contributi ed un'età minima di 62 anni e sette mesi. Tale accesso era associato a riduzioni dell'importo della pensione, per la parte liquidata con il sistema retributivo, pari al massimo al 2% per ciascun anno di anticipo, con riduzioni decrescenti al crescere dell'anzianità contributiva. L'accesso anticipato era consentito solo ai percettori di pensioni superiori a 1,5 volte l'assegno sociale (circa 690 euro), corrispondenti a quasi il 50% delle pensioni liquidate. Accesso al pensionamento senza vincoli di età e senza penalizzazioni era previsto al maturare dei 41 anni di contributi. L'impatto di tale proposta sulla finanza pubblica

risultava molto rilevante: di circa 36 miliardi di euro nel primo triennio e di ben 150 miliardi di euro in 10 anni.

La proposta di *modifica* della normativa previdenziale «Non per cassa ma per equità» presentata dall'INPS nel 2015 prevedeva la possibilità di accedere al pensionamento per i lavoratori con almeno 20 anni di contributi e un'età minima di 63 anni e sette mesi (requisito sottoposto all'adeguamento della speranza di vita), ma solo per le pensioni più alte: poneva la condizione che il trattamento pensionistico maturato fosse almeno pari a circa tre volte il trattamento minimo (circa 1.500 euro), limite oltre il quale vi è meno del 15% delle pensioni liquidate nel 2016. Alla quota di pensione calcolata con il sistema retributivo era applicata una correzione attuariale, eccetto per i lavoratori precoci (con periodi contributivi prima dei 18 anni), con penalizzazioni comprese tra il 3,1% ed il 3,5% per anno di anticipo. L'impatto di questa misura di flessibilità sulla spesa pubblica era pari a circa 39 miliardi di euro in dieci anni. Tuttavia, al fine di generare risparmi di spesa previdenziale che potessero compensare gli oneri creati da tale misura di flessibilità in uscita, la proposta INPS prevedeva il ricomputo della quota di pensione calcolata con il sistema retributivo anche per coloro che avevano già diritto all'accesso al pensionamento anticipato (ovvero lavoratrici con 41 anni e dieci mesi di contributi e lavoratori con 42 anni e dieci mesi), ad eccezione dei lavoratori precoci. La stima della riduzione dell'importo delle pensioni anticipate introdotta da tale ricalcolo rispetto alla normativa vigente era rilevante e di circa 16 miliardi di euro in dieci anni, per cui la spesa netta aggiuntiva derivante dalla proposta INPS era di circa 23 miliardi di euro in dieci anni.

3. *Il pacchetto «Flessibilità in Uscita»*

La soluzione adottata dal governo Renzi nella legge di bilancio 2017 per aumentare la flessibilità in uscita dal mercato del lavoro prevede un mix di provvedimenti: APE volontaria (o di mercato), APE sociale, RITA, precoci sociali, cumulabilità completa delle contribuzioni in diverse gestioni. L'anticipo pensionistico (APE volontaria)

e la rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) utilizzano una logica di mercato per assicurare maggiore flessibilità nelle scelte dei lavoratori con più di 63 anni di età, attraverso il coinvolgimento di banche, società di assicurazione e fondi pensione. Le misure «social» – APE sociale e precoci sociali – agevolano la transizione verso il pensionamento per le persone che sono disoccupate o in condizione di bisogno, attraverso un reddito ponte, oppure attraverso la riduzione a 41 anni dei requisiti contributivi per l'accesso alla pensione anticipata.

L'APE sociale conferisce ai lavoratori con almeno 30 anni di contributi e un'età minima di 63 anni (requisito adeguabile alla speranza di vita) un'indennità economica non pensionistica equivalente alla pensione maturabile, ma con un tetto di 1.500 euro mensili, fino al raggiungimento dell'età pensionabile. La condizione è che si trovino in uno stato di disagio sociale e abbiano raggiunto un livello minimo di contribuzione. Le categorie che rientrano in questo provvedimento sono i disoccupati senza ammortizzatori, gli invalidi, coloro che assistono parenti non autosufficienti con disabilità gravi e 11 categorie lavorative particolarmente gravose (dagli edili ai lavoratori delle pulizie ad altre). La misura rivolta ai lavoratori precoci riduce a 41 anni di contributi (requisito sottoposto all'adeguamento della speranza di vita) il requisito per la pensione anticipata, per i precoci disoccupati, o che svolgono lavori pesanti o attività usuranti, o con disabilità propria o per esigenze di cura di parenti di primo grado, o disoccupati senza ammortizzatori.

L'APE volontaria (o di mercato) consiste in un prestito a tasso fisso, erogato da un istituto di credito in quote mensili, per un periodo che può variare da sei mesi a tre anni e sette mesi. Possono accedere all'APE i lavoratori con almeno 20 anni di contributi ed un'età minima di 63 anni (requisito sottoposto all'adeguamento della speranza di vita) e che maturano il diritto alla pensione di vecchiaia entro tre anni e sette mesi, a condizione che il trattamento pensionistico al netto della rata di ammortamento dell'APE non sia inferiore ad 1,4 volte la pensione minima (circa 700 euro). L'ammontare del prestito erogato è legato alla pensione attesa. La restituzione del

prestito avviene con rate di ammortamento costanti, che l'INPS trattiene dalla pensione e versa alla banca, per 20 anni. Contemporaneamente al prestito, è attivata un'assicurazione vita a favore dell'istituto di credito che eroga il finanziamento a copertura delle rate di ammortamento del prestito in caso di premorienza del richiedente. L'APE prevede una detrazione pari al 50% dell'ammontare totale degli interessi corrisposti all'istituto di credito e del premio assicurativo, da richiedersi pro-quota durante i 20 anni della restituzione del prestito. L'APE volontaria non modifica la normativa previdenziale, e quindi non altera l'ammontare della pensione di vecchiaia, né di eventuali pensioni di reversibilità. È tuttavia possibile calcolare una penalità indiretta legata alla richiesta dell'APE sottraendo dalla pensione di vecchiaia la rata di ammortamento dell'APE, al netto delle detrazioni previste. L'incidenza della rata al netto del credito di imposta durante i 20 anni della restituzione della rata è stimata attorno al 4,5-5% per anno d'anticipo. Poiché l'APE volontaria consiste in un prestito è possibile anche calcolare il TAEG netto (ovvero comprensivo del costo dell'assicurazione e delle detrazioni fiscali), che è stimato attorno al 3%. In caso di premorienza, l'assicurazione subentra ai superstiti nella restituzione delle rate e la pensione di reversibilità rimane inalterata. Il meccanismo di mercato previsto dall'APE per finanziare la flessibilità in uscita non prevede alcun costo immediato per le finanze pubbliche: maggiori oneri sono relativi solo alle detrazioni concesse su interessi e premio assicurativo e si materializzano solo a partire dal pensionamento dei primi richiedenti dell'APE.

Alla stessa platea per la quale è prevista l'APE volontaria, è permesso di anticipare la rendita della pensione integrativa rispetto alla pensione di vecchiaia (RITA). Chi dispone di un capitale accumulato presso un fondo pensione può utilizzarne la totalità o una parte per ottenere una rendita mensile negli anni che mancano alla pensione di vecchiaia. Per questo strumento è prevista un'agevolazione fiscale attraverso una tassazione con imposta sostitutiva compresa tra il 9% ed il 15%.

L'impatto sulla finanza pubblica del pacchetto «flessibilità in uscita», che consiste di APE volontaria (o di mer-

cato), APE sociale, RITA e precoci sociali, risulta in base alle stime della Ragioneria dello Stato molto contenuto: 8,4 miliardi di euro nel decennio.

Infine, la liberalizzazione del *cumulo* dei contributi maturati in diverse gestioni previdenziali consiste nel valorizzare i diversi versamenti contributivi per ottenere i requisiti di accesso alla pensione. La pensione ottenuta con il cumulo è calcolata «pro quota» rispetto al calcolo previdenziale previsto dalle diverse gestioni, che hanno spesso regole e contribuzioni diverse. Questa misura ha consentito di eliminare delle importanti barriere all'accesso al pensionamento per i lavoratori in settori caratterizzati da frequenti cambiamenti di lavori e di categorie (dipendenti, autonomi, professionisti).

4. Conclusioni

La stagione delle riforme del sistema previdenziale italiano, iniziata con Amato nel 1992, ha provato a raggiungere un equilibrio tra stabilizzazione finanziaria e adeguatezza delle prestazioni. Il perseguimento di questo obiettivo è stato molto problematico a causa di un quadro macroeconomico sfavorevole (elevato debito pubblico, che ha superato il 130% del PIL dopo la crisi, lunga stagnazione, peggioramento delle condizioni nel mercato del lavoro), di condizioni iniziali del sistema molto negative (bassa età di accesso al pensionamento, generosità delle pensioni di anzianità) e del forte invecchiamento della popolazione. Un mix di riforme troppo gradualisti (Amato e Dini) o troppo brusche (Maroni e Fornero-Monti) ha creato grandi disparità nell'età legale ed effettiva di pensionamento (ad esempio tra generazioni e tra tipologie contrattuali) e ha creato una domanda di «flessibilità» in uscita dal mercato del lavoro.

Il sistema contributivo nato con la riforma Dini prevedeva la possibilità di pensionamento già a 57 anni, con un meccanismo attuariale di riduzione dell'importo della pensione, ed aveva come obiettivo di consentire un'uscita attorno ad un'età effettiva di 62-63 anni. Tuttavia, l'entrata in vigore del sistema contributivo è stata troppo graduale,

finendo per essere attuata del tutto solo nel 2011 con la riforma Fornero-Monti. Ciò ha consentito ai lavoratori che avevano più di 18 anni di contributi al 31 dicembre 1995 di continuare ad aver accesso a generose pensioni di anzianità. Tuttavia, anche un sistema previdenziale con flessibilità in uscita che prevede «penalizzazioni» attuariali, come appunto il contributivo, assicura l'equilibrio finanziario nel lungo periodo, ma può soffrire finanziariamente nel breve, se il ricorso alla flessibilità in uscita da parte dei lavoratori è massiccio.

Le modifiche introdotte nel 2017 si configurano quindi come innovazioni di sistema, che affrontano il tema della flessibilità di uscita, con l'introduzione dell'APE sociale e volontaria e di RITA, e tuttavia evitano il ricorso al pensionamento anticipato, per quanto attuarialmente equo. L'età di pensionamento non si riduce, anzi si mantiene il suo legame con la dinamica della speranza di vita, ma si costruisce un sistema di redditi ponte – esterno al sistema pensionistico pubblico e finalizzato a sostenere le scelte di uscita dal mercato del lavoro o di riduzione dell'impegno lavorativo per gli ultra sessantenni, possibilmente con politiche di invecchiamento attivo. Alcune misure – l'APE sociale – rappresentano un sostegno assistenziale diretto a categorie meritevoli di tutela. Altre – l'APE volontaria e RITA – creano nuovi strumenti di mercato che consentono di anticipare rispettivamente una parte delle prestazioni future, ad un costo paragonabile alla riduzione attuarialmente equa, o una parte dei fondi della pensione complementare accumulata.

Questi strumenti potrebbero consentire in futuro di affrontare uno dei nodi cruciali e strenuamente dibattuti del sistema pensionistico italiano: l'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento necessario per conseguire la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza delle prestazioni. Il futuro potrebbe riservarci quindi un sistema pensionistico a due pilastri: uno pubblico in grado di mantenere le sue promesse, ma a età media effettiva non inferiore a 67 anni; e uno misto pubblico-privato, di natura assistenziale per alcune categorie (come con l'APE sociale), ma fondato su sistema finanziario (APE volontaria) e sulla previdenza complementare (RITA) per tutti.