



PENSIONI E WELFARE: QUALE RIFORMISMO?

Position Paper dell'associazione **libertàEGUALE**
(www.libertaeguale.com)

Roma, 19 gennaio 2003

Premessa: l'esigenza di una proposta del centrosinistra

A costo di apparire un po' saccenti, i riformisti si sforzano da sempre di fondare le loro proposte su un'analisi precisa della realtà, senza accontentarsi di motivazioni efficaci per la loro carica demagogica ma lontane dalla verità dei fatti. Parlando di pensioni in Italia, dobbiamo attenerci a questo metodo, se non vogliamo sbagliare intervento. Berlusconi mente quando spiega agli italiani che dobbiamo cambiare il sistema attuale perché "è stato concepito più di mezzo secolo fa". E anche la meritoria campagna dei radicali a favore di una riforma che tuteli le generazioni future non coglie nel segno, quando descrive il nostro come il paese "dove tanto gli squilibri demografici quanto la generosità degli attuali sistemi pensionistici sono più accentuati che altrove". **Le riforme degli anni '90 hanno inciso profondamente sulla previdenza pubblica, cambiandone la logica di funzionamento e creando una nuova cornice sulla quale intervenire.**

Purtroppo, nella scorsa legislatura, il centrosinistra non ha saputo completare il percorso avviato con la riforma Dini del 1995, a causa di ingessanti divisioni interne e di qualche falla nella coerenza del proprio disegno riformista, ma anche per via delle priorità di finanza pubblica allora imperanti. In fondo, è avvenuto lo stesso sul fronte del mercato del lavoro, dove non si è saputo "completare" il disegno iniziato con la legge Treu del 1997, affiancando all'introduzione di nuovi strumenti di flessibilità in entrata la concreta individuazione di efficaci tutele nel mercato (informazione, formazione, mobilità, garanzia del reddito). Su questi temi, oggi, il centrosinistra ha ripreso il filo di un'importante elaborazione che è sfociata nella "Carta dei dritti delle lavoratrici e dei lavoratori". Si avverte la stessa esigenza in tema di pensioni: **il centrosinistra dovrebbe affiancare al proprio "no" rispetto agli interventi della delega governativa (che per molti aspetti si configurano come una vera "controriforma") un insieme di proposte incisive e coerenti, per affrontare i problemi rimasti sul tappeto nonostante le riforme già realizzate.** È a questo sforzo di elaborazione e proposta politica che libertàEGUALE intende richiamare le forze del centrosinistra.

Il governo Berlusconi alimenta colpevolmente l'errore di indicare false priorità, presentando la riforma delle pensioni come uno dei tanti metodi per far cassa. Il centrodestra sta ripetendo l'errore compiuto con la battaglia ideologica sull'art.18, quando, invece di concentrarsi sulle vere priorità (ricerca e innovazione; lotta all'inflazione; sostegno alle piccole e medie imprese), scelse di ingaggiare uno scontro che ha aumentato del 400% le ore di sciopero, senza produrre nessun intervento legislativo. Sulle pensioni, il rischio è simile: invece di concentrarsi sulle vere priorità (previdenza complementare; accelerazione della transizione al metodo contributivo; ammortizzatori sociali per il lavoro flessibile), il governo affronta l'argomento concentrandosi esclusivamente sull'obiettivo della stabilità finanziaria, creando pericolosi allarmismi e veti incrociati. Il compito del centrosinistra è quello di avviare un dibattito che si concentri sulle vere priorità e sulle possibili soluzioni, in una cornice di dialogo con le parti sociali.

Meriti della riforma Dini e problemi ancora sul tappeto

La riforma Dini, una volta a regime, ha il grande merito di garantire l'equilibrio finanziario del sistema pubblico a ripartizione, grazie all'introduzione del metodo contributivo per il calcolo della pensione (che viene così collegata ai contributi versati e non più agli ultimi stipendi). Il passaggio al metodo contributivo ha rimosso anche le più vistose iniquità distributive del sistema precedente, che con il metodo retributivo assicurava tassi di rendimento impliciti più elevati alle carriere lavorative più dinamiche e alle fuoriuscite precoci dal mondo del lavoro (regolare). Le caratteristiche più significative del nuovo sistema, come noto, sono: a) parità di prestazioni, a parità di contributi; b) costante aggiornamento dei coefficienti di calcolo della pensione, per farli corrispondere ai mutamenti produttivi e demografici; c) flessibilità nei requisiti anagrafici per il pensionamento, proprio in forza del calcolo contributivo delle prestazioni.

La riforma Dini può essere racchiusa in un obiettivo (quello di stabilizzare la spesa previdenziale rispetto al pil) e in due strumenti (il metodo contributivo e la previdenza integrativa). Il primo strumento ha il compito di garantire la sostenibilità finanziaria del pilastro pubblico, mentre il secondo dovrebbe salvaguardare il valore della pensione attraverso la creazione di un solido pilastro di previdenza privata. **La logica della Dini prefigura quindi un sistema misto, dove i risparmi previdenziali dei lavoratori siano investiti in un pilastro a ripartizione ed in uno a capitalizzazione, caratterizzati da tassi di rendimento e di rischio diversi e non correlati tra loro.** La centralità della componente pubblica è ridimensionata ma non abbandonata, per ragioni di fallimento del mercato (miopia nelle scelte individuali; incompletezza dei mercati assicurativi di fronte a shock aggregati; asimmetrie informative e selezione avversa) e diversificazione del portafoglio previdenziale. Ma la logica è appunto quella di arrivare a un regime misto, dove il primo e il secondo pilastro si sorreggano a vicenda e permettano al sistema di camminare su due gambe anziché una soltanto.

La riforma Dini, tuttavia, lascia sul tappeto due problemi di grande rilievo, che richiedono un'opera di incisivo completamento di quel disegno riformatore:

- 1) **un problema “transitorio” di incremento della spesa previdenziale** (la cosiddetta “gobba” della spesa negli anni che vanno dal 2010 al 2035, che pone problemi non solo finanziari ma di equa ripartizione dei costi dell'aggiustamento verso il nuovo equilibrio);
- 2) **un problema “strutturale” di come garantire adeguatamente il valore della pensione in equilibrio**, a fronte dell'esplicito trasferimento del rischio dalle casse dello stato ai lavoratori (implicito nel metodo contributivo) e del mancato decollo della previdenza complementare.

Accanto a questi due problemi principali, va ricordata la persistenza di livelli contributivi molto diversi tra categorie di lavoratori (subordinati, parasubordinati, autonomi), non più coerente con la logica di funzionamento del contributivo.

La delega del governo Berlusconi: una proposta insostenibile

La prima domanda da porsi è se le proposte del governo siano in grado di affrontare questi due problemi. Rispetto al primo, la risposta è: “sì, ma in maniera iniqua e insostenibile”. Rispetto al secondo, la risposta è: “assolutamente no”. **Come se non bastasse, il governo introduce una misura – quella della decontribuzione per i neoassunti – che fa rientrare dalla finestra il problema della sostenibilità finanziaria nel medio e lungo periodo.** Un simile intervento posiziona una bomba ad orologeria sotto la componente pubblica a ripartizione, la cui tenuta finanziaria verrebbe rapidamente minata, non appena (tra soli dieci anni) i lavoratori attivi figli del baby boom saranno sostituiti da giovani neoassunti. Contributi identici, infatti, non darebbero più luogo a pari prestazioni, visto che lo stato si farebbe carico di mantenere l’aliquota di calcolo per le pensioni dei nuovi assunti al 33%, mentre quella contributiva potrebbe scendere di ben 5 punti. La proposta di decontribuzione è soltanto uno degli interventi in aperto contrasto con la logica di funzionamento della riforma Dini: le proposte del governo introducono di nuovo rigidità inspiegabili e ingiuste, quando si usa il metodo di calcolo contributivo, e differenze di genere che non hanno alcuna giustificazione.

Ma veniamo agli aspetti finanziari. **Il brusco innalzamento dei requisiti contributivi minimi per il pensionamento di anzianità – ben cinque anni da un giorno (31/12/2007) all’altro (1/1/2008) – produce un sicuro effetto di permanente riduzione del rapporto tra spesa previdenziale e pil. Ma è sostenibile politicamente e socialmente? Assolutamente no.** Sul piano politico, chi governerà negli ultimi sei mesi del 2007 – fosse anche un nuovo governo Berlusconi – non sarà in grado di reggere, senza sfaldarsi, la pressione della maggioranza dell’opinione pubblica volta a rendere graduale l’inasprimento dei requisiti contributivi per il trattamento di anzianità. Sul piano sociale, tra i cittadini cresce la consapevolezza della problematica sostenibilità del sistema previdenziale nel medio periodo, ma proprio per questo appaiono semplicemente intollerabili interventi che – a fronte delle comuni difficoltà – distribuiscono premi e penalizzazioni “a caso” o, peggio, imponendo sacrifici più grandi a chi già sopporta il peso maggiore del sistema. Sul piano dell’efficacia, infine, permane un dubbio legato a possibili fughe anticipate di fronte a un intervento annunciato per il 2008.

Non destano minori perplessità i famosi “incentivi”. Secondo il governo, tutti coloro che – raggiunte le condizioni del pensionamento – decideranno di restare al lavoro, avranno diritto (in senso tecnico: diritto soggettivo stabilito dalla legge) a un aumento di salario pari al 32,7%. Ora, poiché è noto che gran parte dei pensionamenti di anzianità sono “caldeggianti” dall’impresa, appare evidente che la proposta del governo elimina in molti casi qualsiasi interesse di quest’ultima alla permanenza al lavoro del suo dipendente. In secondo luogo, poiché circa il 30% dei lavoratori che potrebbero andare in pensione non lo fanno, l’applicazione dell’incentivo è certamente un costo (minori contributi per le casse dell’Inps) volto a remunerare scelte che sarebbe comunque state fatte.

La sostenibilità finanziaria e l'esigenza di un intervento "transitorio"

Vediamo, allora, lungo quali linee il centrosinistra potrebbe elaborare una proposta di completamento del ridisegno previdenziale che affronti i due problemi principali ricordati sopra. **La riforma Dini – per un sacrosanto rispetto dei diritti acquisiti e in certi casi per un meno sacrosanto rispetto delle aspettative acquisite – andrà a regime molto lentamente:** nel 2030 per i flussi delle nuove pensioni e nel 2050 per lo stock delle pensioni in essere. Per aggirare problemi di consenso politico, si è finito per caricare sulle spalle delle generazioni giovani e future tutti i costi della transizione verso un sistema in equilibrio. Ciò crea un problema – per definizione di natura "transitoria" – di crescita della spesa previdenziale finché il nuovo sistema di calcolo della pensione pubblica non riguarderà tutti. **L'estensione *pro rata* del metodo contributivo anche ai lavoratori esclusi dalla riforma (quelli con più di 18 anni di contributi nel 1996) garantirebbe una più equa ripartizione dei costi dell'aggiustamento.** Inoltre, il *pro rata* per tutti contribuirebbe a ridurre la prevista "gobba" della spesa.

In ogni caso, da sola, l'estensione del *pro rata* potrebbe non bastare più, oggi, per risolvere i problemi finanziari della transizione. **È indispensabile aprire una discussione serrata, in una cornice di concertazione con le parti sociali, che porti ad individuare alcuni correttivi aggiuntivi, diversi da quelli del governo in quanto improntati ai criteri dell'equità attuariale e della flessibilità nell'accesso al pensionamento.** È in questa logica che si muove la proposta rilanciata da alcuni, a partire da Pierpaolo Baretta, di ragionare in termini di una "quota" corrispondente alla combinazione di due dati, quello dell'età anagrafica e quello dell'anzianità contributiva. Come proposto recentemente dalla Margherita: al fine di mantenere lo stesso livello di prestazioni pensionistiche, la fascia di età pensionabile prevista dalla riforma Dini tra 57 e 65 anni (con un baricentro a 62) potrebbe essere spostata tra 59 e 67 (con un baricentro a 64). Nel caso di mantenimento della prima opzione, si registrerebbe un abbassamento della pensione. La modifica è automatica per i lavoratori che sono già inclusi nel sistema contributivo, ma potrebbe essere estesa anche a quelli inclusi nel regime misto o in quello interamente retributivo. L'innalzamento delle soglie potrebbe essere modulato in modo flessibile con la logica della quota, ad esempio passando dalla somma attuale di 92 (35+57) a una quota di 93 o 94. Naturalmente, qualsiasi proposta di questo tipo dovrebbe essere congegnata a completamento (e non in sostituzione) dell'estensione del contributivo *pro rata* a tutti i lavoratori.

Rispetto a queste proposte e ad altre che prevedono l'introduzione di correttivi attuariali nelle pensioni di anzianità, l'intero centrosinistra è chiamato a uno sforzo di approfondimento e di proposta. Tenendo fermi due elementi: **1) il problema della "gobba" – sebbene transitorio – esiste e non può essere ignorato;** **2) ai lavoratori già interamente sotto il regime contributivo non può essere chiesto di sostenere ulteriormente i costi della transizione verso l'equilibrio finanziario.** Si noti, inoltre, che in questa cornice è necessario allargare il dibattito. Se è vero che una buona parte delle pensioni di anzianità viene utilizzata co-

me ammortizzatore sociale di ultima istanza a cui i lavoratori anziani ricorrono per le scelte di ristrutturazione delle imprese o per l'assenza di adeguate possibilità di riqualificazione professionale, l'estensione degli strumenti di formazione permanente e di garanzia del reddito a questa fascia di lavoratori si configura come un *complemento* essenziale di qualsiasi intervento volto a ridurre sensibilmente il rapporto tra pensione d'anzianità e ultimo stipendio.

Si noti, tra parentesi, che i problemi della transizione potrebbero essere aiutati anche da interventi miranti a riempire alcuni vuoti "strutturali" lasciati dalla riforma Dini. **Al di là del limitato impatto quantitativo, è necessario completare l'armonizzazione del sistema pensionistico, abolendo i privilegi residui e applicando le stesse regole a tutti i lavoratori, a partire da alcune categorie "particolari" (elettrici, trasporti, telefonici, militari, piloti, politici). È inoltre indispensabile accelerare l'armonizzazione dei contributi pensionistici fra diversi tipi di lavoro (in linea con la logica di funzionamento del contributivo): subordinato, parasubordinato, autonomo.** Un'unica aliquota di ingresso al 20% per tutti i lavoratori indipendenti potrebbe avviare un percorso che, nel lungo periodo, consenta un graduale allineamento delle aliquote contributive. In aggiunta, l'avvio di un percorso di armonizzazione contributiva servirebbe a ridurre alcune evidenti distorsioni nella domanda di lavoro, rimuovendo gli incentivi all'uso di forme di lavoro formalmente autonomo ma surrettiziamente subordinato. Ai lavoratori autonomi, potrebbe essere lasciata l'opzione fra contributi maggiori o più bassi, a patto di garantire un rendimento pensionistico equivalente, senza l'attuale sopravvalutazione di circa tre punti. Chiusa parentesi.

L'adeguatezza delle pensioni e l'esigenza di un intervento "strutturale"

Senza dubbio, il problema maggiore, che le proposte del governo non risolvono e che dovrebbe attrarre tutti gli sforzi di proposta del centrosinistra, è quello di come garantire l'adeguatezza delle pensioni per le generazioni giovani o future. Il metodo contributivo garantisce l'equilibrio finanziario del pilastro pubblico e lo "immunizza" dai rischi legati a demografia e andamento dell'economia, trasferendo questi rischi sulle spalle dei lavoratori. La previdenza complementare a capitalizzazione era lo strumento ipotizzato per bilanciare questo effetto negativo. Ma il suo decollo è avvenuto solo in minima parte e, ad otto anni dalla riforma Dini, solo poco più di un milione di lavoratori sono iscritti ai fondi complementari e il tasso di adesione dei giovani resta molto basso. E rimane ancora aperta la questione dello sviluppo del secondo pilastro nel pubblico impiego. **Stenta ad affermarsi un dibattito che ponga al centro la priorità di garantire un livello adeguato alle future prestazioni pensionistiche dei giovani lavoratori di oggi: problema la cui soluzione richiede i tempi lunghi delle dinamiche previdenziali e che rischia di essere pregiudicata dai ritardi attuali.**

Questa semplice constatazione è ignorata anche dai mezzi di informazione. Appena un telegiornale (o un quotidiano) deve presentare l'argomento della riforma delle pensioni, ecco che scatta automaticamente l'inquadratura (o la foto) d'archivio con qualche anziano sulla panchina o in fila davanti agli uffici della posta. Come dire: attenzione, nuovi tagli in arrivo per gli anziani di oggi. In realtà, l'inquadratura (o la foto) da riproporre dovrebbe essere un'altra. Per esempio, quella di una giovane laureata (magari con tanto di master) che sgobba in un'azienda del terziario avanzato per 8-9 ore al giorno, ricevendo in cambio uno stipendio tutt'altro che esorbitante, ignara del fatto che il tasso di sostituzione (rapporto tra pensione e ultimo stipendio) che può ragionevolmente attendersi dalla previdenza pubblica, nella migliore delle ipotesi (contratto stabile piuttosto che collaborazione coordinata e continuativa), è del tutto inadeguato per mantenere il suo tenore di vita una volta uscita dal mondo del lavoro. Per la serie: attenzione, i giovani lavoratori di oggi, già allo stato dei fatti, non possono sperare nella protezione di cui hanno potuto godere i propri genitori.

Di cosa si dovrebbe occupare, allora, un nuovo intervento “strutturale” sul fronte previdenziale? **Le generazioni giovani o future dovranno formare le proprie aspettative contando su una copertura pubblica del rischio vecchiaia molto meno generosa rispetto alle generazioni più anziane (con un rapporto atteso tra prestazione pensionistica e ultima retribuzione di gran lunga più basso).** Non solo il tasso di sostituzione atteso è minore rispetto al passato anche nel caso di carriere lavorative stabili (per esempio, pari al 57,5% per un tipico lavoratore maschio con 35 anni di anzianità contributiva e 57 anni di età), ma il rischio è aumentato, vista la prevalenza di formule a contribuzione definita sia nel pilastro pubblico sia in quello privato (come detto, ancora del tutto sottodimensionato). E questo senza prendere in considerazione che molti giovani entrano nel mercato del lavoro con forme di lavoro flessibile (e spesso vi permangono per un non trascurabile lasso di tempo), alimentando il proprio monte contributivo in maniera esigua e discontinua. Per esempio, le stime sulle aspettative previdenziali dei lavoratori parasubordinati indicano che l'ammontare della loro pensione attesa risulterà, in quasi tutti i casi simulati, inferiore all'assegno sociale.

Una prima riforma (piccola ma senza oneri) potrebbe essere quella di informare tutti (soprattutto i giovani lavoratori) sulle aspettative pensionistiche individuali. Perché non mandare a tutti i contribuenti – come proposto dalla “Voce.info” – un estratto conto individuale che li informi non solo sui contributi versati, ma anche sui trattamenti di cui hanno acquisito il diritto formulando scenari alternativi sulla pensione futura? È quanto avviene, per esempio, in un paese come la Svezia che ha adottato dopo di noi il metodo contributivo. Una informazione trasparente responsabilizza gli individui, assicurandoli o spingendoli a prendere gli opportuni provvedimenti a seconda dei casi.

È chiaro, tuttavia, che la vera “riforma che non c'è” riguarda la costruzione del secondo pilastro a capitalizzazione all'interno del sistema pensionistico. Come? Immediatamente – anche se su base volontaria e non obbligatoria, come invece è previsto dalla delega del governo – l'accantonamento futuro del

TFR va destinato ai fondi pensione. Almeno in una prima fase, ciò comporterà un incremento di aggravio (per minori entrate) a carico del bilancio pubblico, giacché l'unica strada che conduce a far partire rapidamente forti fondi pensione è quella dell'esenzione fiscale degli accantonamenti, delle rivalutazioni e delle prestazioni dei fondi stessi. **Si dovrebbe riflettere attentamente, tuttavia, anche su possibili forme di *partial opting out* – come proposto da Onorato Castellino ed Elsa Fornero – che permettano una riduzione della componente pubblica (e quindi dei versamenti contributivi) per i lavoratori che scelgono di investire i propri risparmi previdenziali nel secondo pilastro.** Le risorse per finanziare schemi di questo tipo potrebbero essere individuate mediante correttivi attuariali, del tipo di quelli discussi rispetto all'esigenza di accelerare la transizione verso il regime contributivo. Una riflessione di questo tipo s'impone, se si pensa che alle generazioni giovani e future viene chiesto di investire il 33% di quello che guadagnano nel primo pilastro, cioè in un investimento con un rendimento basso (molto più basso di quello che è stato garantito alle generazioni precedenti, grazie alle migliori dinamiche demografiche ma anche in virtù di veri e propri “regali” politici) e la cui rischiosità è legata ad andamenti demografici prevedibilmente sfavorevoli. È possibile che, in queste condizioni, le generazioni giovani e future: a) scelgano di investire una parte consistente dei propri risparmi previdenziali nel secondo pilastro, b) riescano ad assicurarsi in maniera adeguata contro il rischio vecchiaia? In entrambi i casi, la risposta è “no”. E la politica deve trovare risposte adeguate per questi problemi. Occorre muoversi con decisione (magari chiedendo qualcosa anche ai padri e non solo ai figli per pagare i costi della transizione) verso un sistema previdenziale solido e diversificato, con un primo pilastro pubblico a ripartizione e un secondo pilastro a capitalizzazione in equilibrio tra loro. Parlare di tutto questo non significa minacciare i pensionati di oggi, ma salvare i pensionati di domani.

Un'altra esigenza “strutturale” è quella di sostenere i percorsi pensionistici dei lavoratori discontinui e precari. Naturalmente, per non urtare con la logica del contributivo e non cadere nella scorciatoia di promesse facili (ma difficili da finanziare), occorre disegnare con attenzione gli schemi di questo tipo, tenendo separati gli interventi di natura assistenziale da quelli previdenziali. L'introduzione di contributi figurativi, a copertura dei periodi di inattività per i lavoratori flessibili, potrebbe essere in parte finanziata dalla solidarietà generale e in parte dagli stessi interessati, attraverso prestiti garantiti dallo stato e da restituire senza interessi (sotto forma di veri e propri “prestiti contributivi”, come proposto da Nicola Rossi). Occorre, infine, prevedere immediatamente il ricongiungimento dei periodi contributivi svolti in attività di lavoro diverse (autonomo, parasubordinato, subordinato), come previsto dal disegno di legge dell'Ulivo per la “tutela attiva del lavoro e del reddito”.

Post Scriptum: per una riforma complessiva del nostro stato sociale

Si noti, in conclusione, che un riequilibrio della spesa sociale del tipo “*meno pensioni, più welfare*” (per dirla con il titolo di un recente lavoro di Tito Boeri e Roberto Perotti, ma riprendendo anche le indicazioni della Commissione Onofri) permetterebbe al nostro stato sociale di rispondere meglio a criteri di equità inter-generazionale e intra-generazionale, restituendo alla politica il compito di indicare gli obiettivi prioritari dell’intervento pubblico in campo sociale. Solo così si potrebbero attivare le risorse necessarie per la protezione di rischi sotto-tutelati (ammortizzatori sociali, previdenza del lavoro flessibile). La sinistra riformista deve comprendere che l’attuale fase storica dei sistemi di welfare europei richiede scelte coraggiose. Se si vuole restituire alla politica il compito di definire il patto che sta alla base dello stato sociale, si devono attuare anche riforme “sottrattive” (mentre, nella fase di decollo, il welfare state poteva far leva solo su riforme “additive” intorno alle quali è semplice costruire il consenso). Di fronte alle pressioni che invecchiamento demografico, globalizzazione e fallimenti dello stato impongono ai sistemi di welfare, occorre uscire dall’aut-aut tra il “fermate il mondo voglio scendere” di stampo conservatore (tipico di chi vuole lasciare immutate le conquiste del secolo socialdemocratico) e il “liberi tutti” di stampo liberista (tipico di chi vuole semplicemente cancellarle). Occorre una “terza via” riformista che sappia coniugare il coraggio politico di attuare riforme “sottrattive” con la creatività richiesta dalla sfida di coprire nuovi bisogni e di tutelare nuovi rischi. Sapendo che solo risultati concreti in questa sfida potranno garantire il consenso politico per realizzare riforme sottrattive, e che a loro volta solo le risorse liberate da simili riforme potranno estendere le aree d’intervento. Un problema di circolarità non di poco conto, che le forze riformiste sono chiamate a sciogliere per vincere la sfida del welfare per il terzo millennio.