

## **Una nuova riforma?...no, meglio applicare quella già approvata\***

Elsa Fornero (Università di Torino e CeRP)

Che il sistema previdenziale italiano sia un cantiere sempre aperto testimonia la profonda discrasia tra i cambiamenti “sulla carta” e la loro concreta applicazione. Se infatti (come dimostra la Svezia), piccoli aggiustamenti e rettifiche rientrano nelle normali vicende di un sistema anche profondamente riformato, l'Italia vive però il paradosso di un'impressionante sequenza di riforme (a partire da quella del 1992) e, per contro, di un groviglio di problemi tuttora irrisolti: pensionamenti a età ancora troppo giovani, tassi di attività dei lavoratori anziani ancora troppo bassi, pensioni ancora “eccessivamente” generose (cioè troppo poco legate ai contributi versati e all'età di uscita), ingiustificate disparità nei trattamenti, in generale a danno dei più giovani e spesso a sfavore delle categorie meno fortunate.

E' arrivato il momento di riscrivere questo copione di riforme rinviate al futuro, e perciò poco credibili e scarsamente efficaci. Per farlo, il governo deve distaccarsi dagli interessi di corto respiro e dotarsi di un ancoraggio forte: la costruzione di un sistema previdenziale sostenibile, equo e diversificato (con fondi pensione che integrino la componente pubblica). Questo ancoraggio non deve peraltro essere cercato lontano, essendo già fornito dalla riforma del '95, la cui piena attuazione può rendere il sistema abbastanza forte da evitare che a ogni finanziaria si riparli di tagli alle pensioni e che, a ogni cambio di governo, la nuova maggioranza si senta in dovere di fare la “sua” riforma.

L'operazione non è di poco conto, perché, dal 1995 a oggi, la riforma, pur sostanzialmente inapplicata, è stata fatta oggetto di rappresentazioni distorte e “colpevolizzarla” sulla base di sua presunta incapacità di corrispondere pensioni adeguate (l'ha fatto, recentemente e autorevolmente, anche Giuliano Amato, in una intervista al Sole 24 Ore). Eppure, il sistema contributivo offre il massimo che si può avere senza generare squilibri finanziari, e se è vero che esso abbassa i tassi di sostituzione rispetto al precedente sistema, la riduzione si assottiglia per le anzianità più lunghe.

Per conseguenza è sull'allungamento della vita lavorativa che occorre puntare, ma non in modo coercitivo, bensì proprio affidandosi al metodo contributivo e al sistema di incentivi e disincentivi che esso incorpora. La prospettiva è dunque diversa da quella adottata dal governo Berlusconi con la riforma del 2004, quando il raggiungimento di un obiettivo buono (l'aumento dell'età media di pensionamento) è stato realizzato con un misto di strumenti poco efficaci (come il *bonus*) oppure costrittivi, e alquanto discutibili (come lo “scalone”), e per di più mandando sostanzialmente in soffitta il principio della flessibilità nel pensionamento.

Se si vuole correggere questa situazione, si deve invece prendere sul serio, alla stregua di un vincolo, il memorandum di intesa (*Obiettivi e linee di una revisione del sistema previdenziale*) siglato, nel settembre scorso, tra i sindacati e i ministri Damiano e Padoa Schioppa. L'elemento importante di questo documento è che esso fissa proprio nel *completamento della riforma del 1995* i contorni del nuovo intervento.

---

\* Pubblicato su *AREL Europa Lavoro Economia*, novembre 2006.

Il metodo contributivo offre infatti la prospettiva corretta non soltanto per definire il punto di arrivo della riforma (tra qualche decennio?), ma anche per guidare la transizione, rifuggendo da operazioni *ad hoc*, che possono sì generare risparmi di spesa magari preziosi, ma al prezzo di nuove distorsioni e costi indiretti.

*I limiti della riforma del 2004.* E' il caso di ricordare i difetti della riforma del 2004. Anzitutto, la discontinuità di trattamento determinata dal forte inasprimento, tra il dicembre 2007 e il gennaio 2008, dei requisiti per la pensione di anzianità, con l'aumento di tre anni (da 57 a 60 per i lavoratori dipendenti o da 58 a 61 per gli autonomi) per l'età da abbinare ai 35 anni di contribuzione. Se è ragionevole pensare che i lavoratori abbiano ormai assimilato la convinzione di dover lavorare più a lungo, un aumento repentino di tre anni è troppo drastico per essere socialmente accettabile.

Meno clamore ha suscitato l'ancor più sensibile (e contemporaneo) aumento, per i lavoratori maschi, dell'età minima richiesta per la pensione contributiva: da 57 a 65 (la fascia è infatti mantenuta soltanto per un'anzianità contributiva di 40 anni!). Anche se la minore attenzione è forse dovuta al fatto che, nel 2008 e negli anni immediatamente successivi, la quasi totalità delle pensioni sarà ancora liquidata con il metodo retributivo (o al più con il sistema misto), il provvedimento non può certo dirsi in sintonia con il metodo contributivo: connesso a tale metodo è infatti la possibilità di scegliere, su basi personali e familiari, il momento del ritiro dal lavoro, naturalmente purché si sia maturata una pensione non proprio risibile (la riforma del '95 stabilisce un beneficio almeno pari a 1.2 volte l'assegno sociale). Con le innovazioni del 2004, si ritorna così alla vecchia logica delle pensioni contenenti un "regalo", e perciò soggette alle condizioni di chi il regalo ha confezionato (cioè lo stato).

Analogamente, poche critiche sono state sollevate nei confronti del ripristino della differenza di età nel pensionamento di vecchiaia tra uomini e donne: 60 contro 65, con 5 anni di anzianità contributiva. A parte il fatto che il dispositivo rende inefficace, per le donne, il più severo vincolo contributivo dei 35 anni previsto per la pensione di anzianità, anche questa misura sconta una filosofia superata: quella delle compensazioni a posteriori anziché dell'eguaglianza delle opportunità a priori. Una logica perversa che ancora una volta il metodo contributivo consente di superare, ad esempio con il riconoscimento di "crediti contributivi" (o contributi "nozionali", che dir si voglia) a carico della fiscalità generale, per i periodi dedicati ad attività socialmente rilevanti, come la cura dei figli o di persone disabili, che tendono a essere svolte prevalentemente dalle donne.

Come si vede, il problema della riforma Berlusconi non è di mancare l'obiettivo dell'allungamento della vita lavorativa, ma di farlo con strumenti rozzi, sbrigativi, parziali. E' chiaro però che quella riforma comporta anche effetti positivi, in particolare dal lato finanziario (e forse per questo ha avuto il *placet* dalle organizzazioni internazionali): i risparmi di spesa che essa consentirebbe di realizzare sono magari modesti all'inizio (500 milioni nel 2008), ma salgono fortemente negli anni successivi, per raggiungere gli 8 miliardi complessivi nel 2011.

*Le correzioni possibili... e quelle desiderabili.* Cancellare il decreto del 2004 per eliminarne gli effetti negativi non è però una strada praticabile, visto che i risparmi di spesa sono stati inclusi nel Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef). Spalmare su più anni lo "scalone" è invece possibile, anche se due anni fa la

gradualità si sarebbe potuta ottenere anticipando uno scalino al 2005/6. L'unica gradualità ora possibile sta nel rinviare a dopo il 2008 una parte dello scalone.

Di per sé lo slittamento non costituisce una tragedia, purché esso venga accompagnato da misure che, al di là del possibile recupero di almeno una parte dei minori risparmi di spesa, vadano nel senso proprio dell'affermazione del metodo contributivo. In questa prospettiva, la prima cosa da fare è recuperare ciò che non si è fatto nel 1995, ossia l'applicazione *pro rata* del metodo per tutti i lavoratori, indipendentemente dal numero di anni residui di lavoro. A distanza di dieci anni, la misura è blanda, e perciò stesso indolore. Il secondo "recupero" riguarda il recepimento dei coefficienti di trasformazione (rivisti dall'ISTAT alla luce delle nuove tavole di mortalità), una misura questa che avrebbe dovuto essere presa nel 2005, ma che si è preferito non prendere, forse perché ritenuta "impopolare", dando così l'impressione che si possa avere un contributivo senza revisione periodica dei coefficienti. L'adeguamento non è però un *optional* del metodo contributivo, bensì un elemento fondante.

Un terzo passaggio dovrebbe consistere nel rivedere la fascia della flessibilità, agganciandola alla longevità: se dal 1995 la vita attesa residua all'età di 57 anni fosse aumentata di due anni, la fascia dovrebbe partire oggi dai 59 anni, e non più dai 57. Analogamente, e nella prospettiva di tassi di sostituzione più elevati, il limite superiore per la variazione degli stessi coefficienti non dovrebbe più fermarsi ai 65 anni, ma crescere anch'esso con la longevità. Anziché definire valori assoluti in un contesto demografico in continua evoluzione è preferibile ancorare gli estremi alle variazioni della longevità, con revisioni - sia per la fascia, sia per i coefficienti - almeno ogni 5 anni. Questo consentirebbe di ridurre la disparità di trattamento implicita nella revisione soltanto decennale dei coefficienti; di superare lo "scalonissimo" (per il contributivo) da 57 a 65 anni; di ripristinare l'eguaglianza tra uomini e donne per quanto concerne l'età di uscita.

A tutto ciò si deve aggiungere un ultimo adempimento, finora disatteso, ossia la comunicazione regolare e trasparente, da parte degli enti previdenziali, di quanto accumulato dai lavoratori con i contributi versati fino a una certa data. Si darebbe così finalmente attuazione al principio della libertà di scelta dell'età di pensionamento, una scelta però responsabile e non determinata da incentivi perversi, né da regali impropri. Una revisione del nostro sistema previdenziale in tal senso è ancora possibile, e sicuramente auspicabile. Anzi, a ben vedere, l'unica "riforma" che abbia oggi veramente senso è dare attuazione a quella già fatta sulla carta più di dieci anni fa.