

# ***Stop and go nel processo italiano di riforma del sistema previdenziale\****

Elsa Fornero

(Università di Torino e CeRP, Collegio Carlo Alberto, <http://cerp.unito.it>)

Indice.

*1. Un giudizio sintetico sulla legge attuativa del protocollo. 2. La gestione della transizione non può dirsi conclusa. 3. L'aumento dell'età di pensionamento. 4 Una riforma a "rischio"? 5. L'illusione di sanare con le pensioni le carenze del mercato del lavoro.*

## *1. Un giudizio sintetico sulla legge attuativa del protocollo*

L'accordo sulle pensioni tra governo e sindacato del 23 luglio 2007 (il cosiddetto "protocollo") e la successiva legge del governo (247/2007) collegata alla legge finanziaria per il 2008 non sono certo ottimali, ma rappresentano forse quanto di meglio poteva politicamente realizzarsi, considerando sia le divisioni interne alla maggioranza, sia le logiche sostanzialmente "conservatrici" del sindacato<sup>1</sup>. Il giudizio tecnico, che in sé sarebbe piuttosto severo, si tempera, in altre parole, quando si considerano i vincoli politici. Pure all'interno di una prospettiva incentrata sulla *sostenibilità*, i criteri per valutare l'accordo sono essenzialmente due: la linearità della gestione del presente e del futuro prossimo, e la chiarezza e fermezza nel tracciare la rotta per il tempo più lungo; il primo riguarda perciò essenzialmente la transizione in atto, il secondo la configurazione di regime del sistema pensionistico.

Guardando al breve periodo, l'ammorbidente dello "scalone" non è avvenuto nel peggiore dei modi. A un primo, lieve "scalino" nel 2008 seguirà, infatti, una transizione basata sulle *quote* (somma di età e anzianità contributiva) e su un'età *minima* in leggera e costante salita, anche se ancora ben al disotto di quelle prevalenti negli altri Paesi Europei. Due elementi di incertezza vanno però segnalati: il primo è la definizione dei *lavori usuranti*, che potrebbe sfociare in un ampliamento della platea di coloro ai quali l'innalzamento non si applica; il secondo è la *copertura finanziaria* degli oneri.

Guardando al lungo periodo, un elemento che sembrerebbe positivo è la riaffermazione del *metodo contributivo* di calcolo delle pensioni, un metodo che, ben più di altri, incorpora elementi di auto-aggiustamento. In questo senso va letta la nuova procedura di revisione dei *coefficienti di trasformazione*, ossia degli importi di pensione, variabili con l'età, corrispondenti a 100 euro di montante contributivo cumulato al momento del pensionamento. Tale procedura sarà automatica (invece che

---

\* Pubblicato in "Flessibilità e sicurezze. Il nuovo welfare dopo il protocollo del 23 luglio" a cura di S. Pirrone, AREL - Il Mulino, 2008.

<sup>1</sup> Nel formulare questa valutazione, prescindo dalle misure relative all'incremento delle pensioni basse (previdenziali e assistenziali), giacché questo tipo di interventi *ad hoc* rientra nell'ambito delle misure più propriamente redistributive, che non toccano i parametri fondamentali del sistema, e vanno quindi analizzate sulla base di un criterio di equità piuttosto che di sostenibilità del sistema pensionistico.

soggetta a trattativa con le parti sociali) e più ravvicinata nel tempo (ogni tre anni, anziché ogni cinque). Anche in questo caso, la valutazione positiva è però temperata dal fatto che il rinvio dell'applicazione, in assenza di "paletti" fermamente delineati, riduce la credibilità del meccanismo, e può indurre una sorta di riserva mentale nei sottoscrittori dell'accordo, i quali potrebbero pensare di poterlo rimettere in discussione prima dell'entrata in vigore.

Nel complesso, si tratta di un accordo in chiaroscuro, nel quale il patto generazionale non è stato tradito una volta di più, ma neppure riscritto su più solide fondamenta. Al di là del giudizio sintetico, che tiene conto dei vincoli politici, assai stringenti, sull'azione del governo, diversi *caveat* tuttavia si impongono, per illustrare i quali è opportuno collocare in una prospettiva più ampia sia le misure riguardanti il breve-medio periodo, sia quelle di più lungo periodo.

## 2. *La gestione della transizione non può dirsi conclusa*

Per rispondere a questa domanda è anzitutto necessario chiarire ciò che si intende per *transizione*. Un sistema pensionistico è un meccanismo necessariamente proiettato sul lungo termine; quando, in particolare, esso è finanziato a ripartizione, ossia senza accumulazione di riserve, tocca tutte le generazioni, non soltanto presenti, ma anche future. Ciò genera inevitabilmente un'asimmetria: le riforme migliorative tendono ad avere applicazione immediata, mentre quelle peggiorative sono normalmente dilazionate nel tempo, sia per ridurre l'impopolarità, sia per contenerne gli effetti sulle coorti anziane, le quali non hanno più la possibilità di compensare, con il prolungamento dell'attività lavorativa o con l'accumulazione di risparmio in proprio, i tagli operati sui benefici. L'applicazione graduale è normalmente estesa anche agli attivi, così che quanto più vicino al pensionamento si trova il lavoratore, tanto meno sarà toccato dalla riforma.

In Italia, la stagione delle riforme restrittive è cominciata nel 1992, con la riforma Amato, la quale, anziché applicarsi *pro rata* a tutte le classi di età attive (come sarebbe stato logico) ha segmentato la popolazione sulla base del discrimine dei 15 anni di anzianità, a partire dai quali non si applicavano le nuove, meno favorevoli, regole di calcolo della pensione, basate su un allungamento del periodo di riferimento della retribuzione assunta a base. Un discrimine confermato, tre anni più tardi, anche dalla riforma Dini, alla quale si deve il cambiamento della formula pensionistica, e in particolare l'adozione del metodo contributivo.

Tale espediente ha ingenerato una transizione esageratamente lunga, che può essere all'incirca rappresentata nei seguenti termini: fino al 2013-15 valgono le vecchie e più generose regole (che contemplano la pensione di anzianità e la formula retributiva); dal 2013-15 e fino al 2033-35 si applica il *pro rata*, in cui il metodo retributivo perde gradualmente di peso, mentre cresce in parallelo l'importanza del nuovo metodo contributivo; dal 2033-35 si liquidano soltanto più pensioni contributive; dal 2060 le pensioni in pagamento saranno tutte contributive.

Il "breve/medio" periodo del sistema pensionistico, pertanto, può essere considerato quello che ci separa dal 2030-35, un intervallo che dal punto di vista dell'andamento della spesa coincide con il manifestarsi della cosiddetta "gobba" del rapporto spesa/Pil. Il problema di questo orizzonte – caratterizzato da forti squilibri

finanziari - è stato, fin dall'inizio del processo di riforma, essenzialmente quello di aumentare l'età media di pensionamento, considerata l'iniquità di un taglio dei benefici per i lavoratori relativamente anziani<sup>2</sup>, da un lato, e l'inopportunità di un aumento dell'aliquota contributiva sul lavoro dipendente, già a un livello comparativamente elevato su scala internazionale, dall'altro. Tuttavia, anziché affidare il raggiungimento dell'obiettivo all'operare - ancorché parziale, come sarebbe avvenuto con un'applicazione *pro rata* - di una formula basata sull'equità attuariale, si è preferito fare ricorso a inasprimenti dei requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità e a misure coercitive, come i "blocchi" temporanei all'uscita. Gli "incentivi" sono comparsi, in via sperimentale, una prima volta, con la finanziaria per il 2001, e una seconda volta con la riforma del 2004, nell'attesa dell'entrata in vigore dello "scalone", ma non sono mai stati congegnati in modo da configurare, nel proseguimento dell'attività lavorativa, una vera convenienza per il lavoratore<sup>3</sup>.

Si tenga conto che le misure restrittive al pensionamento, in contrasto con il principio della flessibilità del pensionamento affermato proprio con la riforma del '95, trovano la loro ragion d'essere nella componente di "regalo" insita nelle pensioni retributive, in particolare quando liquidate sulla base dell'anzianità.

Come mostra la tabella 1 sotto riportata, il "regalo" (interpretabile come l'eccesso dei benefici rispetto al livello di equità attuariale) è di un ordine di grandezza consistente, soprattutto per quanto concerne i dipendenti pubblici e i lavoratori autonomi, ai quali si applicavano regole particolarmente generose.

La tabella fa riferimento a carriere lavorative calibrate su parametri plausibili, stimati sulla realtà italiana, della quale considera i cambiamenti normativi già approvati (inclusa la riforma Maroni del 2004), e presuppone *il pensionamento al raggiungimento dei requisiti minimi di età/anzianità*. Essa mostra, per singoli soggetti rappresentativi di diverse coorti e di differenti categorie, sia il *tasso di sostituzione* (rapporto tra prima pensione e ultima retribuzione), sia il rapporto tra il valore attuale delle prestazioni e quello dei contributi (*NPVR*), entrambi riportati al medesimo istante di tempo.

Per ciascuna categoria di lavoratori si riportano due colonne di dati: la prima (in grassetto) si riferisce alla situazione *prima* della riforma Maroni; la seconda (in corsivo) incorpora le modifiche introdotte dalla riforma Maroni, riguardanti in particolare l'età di pensionamento.

---

<sup>2</sup>Non va peraltro dimenticato la riduzione operata dal passaggio dell'indicizzazione ai salari a quella ai soli prezzi, che ha inciso sia sulla dinamica delle pensioni in essere, sia su quelle (retributive) di nuova liquidazione (per quelle contributive, l'indicizzazione determina soltanto il livello di partenza dei benefici pensionistici e l'inclinazione del loro profilo temporale, senza peraltro modificare il livello della "ricchezza pensionistica).

<sup>3</sup>L'efficacia di tale misura è peraltro stata messa in dubbio da un'analisi tecnica del Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica. Cfr. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - NVSP (2007). In realtà il meccanismo non configurava un vera incentivazione al posticipo del pensionamento, ma soltanto una diminuzione delle perdite (in termini di riduzione della ricchezza previdenziale) connesse con il prolungamento della vita lavorativa, una volta raggiunti i requisiti minimi per il pensionamento. A sua volta la riduzione delle perdite era dovuta alla rinuncia, da parte dello stato, a percepire contributi e imposte sulla retribuzione addizionale. Una perdita minore non è di per sé un guadagno e pertanto, se immaginiamo lavoratori razionali che rispondono a variazioni marginali, non avremmo dovuto aspettarci alcuna efficacia dal provvedimento, salvo nel caso di quei lavoratori per i quali un euro guadagnato da lavoratore vale, in termini di utilità, più di un euro guadagnato da pensionato (il che ovviamente rappresenta l'eccezione e non la regola).

I dati, pur esemplificativi, si prestano ad alcune interessanti considerazioni. Anzitutto, entro il quadro normativo pre-Maroni (che ovviamente incorpora la graduale applicazione del quadro normativo Amato-Dini-Prodi), passando dalle generazioni più anziane a quelle più giovani, si osserva una forte riduzione di entrambi gli indicatori e una convergenza verso l'equilibrio attuariale (con una sostanziale equivalenza, in valore attuale calcolato a una stessa data, tra ciò che il lavoratore riceve e ciò che esso contribuisce, ossia con un NPVR percentuale all'incirca pari, in termini percentuali, a cento) per le generazioni "di regime"; la riduzione della generosità si accompagna alla riduzione delle differenze tra le categorie, a svantaggio dei dipendenti pubblici e dei lavoratori autonomi<sup>4</sup>, trattati dalla formula retributiva con molta maggiore generosità rispetto ai dipendenti privati.

Il confronto tra il *pre* e il *post*-Maroni, per ciascuna categoria e per tutte le coorti (salvo quella del 1945, su cui la riforma non ha influenza) mette in luce una semplice, ma talvolta trascurata, verità: l'allungamento della vita lavorativa è un potente strumento per l'*adeguatezza* delle pensioni (nelle simulazioni esso è di quattro anni, al netto degli effetti delle "finestre"). Se si considerano le coorti pienamente nel regime contributivo (quelle del 1985 e del 1995), si conclude che, mentre la *sostenibilità finanziaria* delle pensioni è (all'incirca) assicurata dall'applicazione della formula contributiva e del principio di equivalenza attuariale, l'*adeguatezza*, misurata dal tasso di sostituzione, appare per loro pregiudicata nel caso di mantenimento delle medesime età di uscita tipiche delle coorti precedenti (57- 58 anni circa).

**Tabella 1 - Effetti della transizione pensionistica sulle diverse coorti**  
(dati ottenuti utilizzando il modello di simulazione CeRPSim<sup>5</sup> – valori percentuali)

Coorte		Dip. Privati		Dipendenti Pubblici		Lav. Autonomi	
		<i>pre</i>	<i>post-Maroni</i>	<i>pre</i>	<i>post-Maroni</i>	<i>pre</i>	<i>post-Maroni</i>
1945	TS	61,4	61,4	72,1	72,1	61,0	61,0
	NPVR	173,0	173,0	199,8	199,8	507,4	507,4
1955	TS	60,4	66,1	71,9	83,9	61,7	69,0
	NPVR	148,9	121,5	180,5	156,4	300,2	241,8
1965	TS	50,3	63,5	61,4	74,8	38,0	47,9
	NPVR	114,8	109,8	141,5	129,7	141,8	133,2
1975	TS	47,7	63,1	47,7	63,1	29,7	42,4
	NPVR	103,4	103,3	104,5	104,6	112,7	113,9

<sup>4</sup> Basti pensare alla legge 233 del 1990 (quando già erano chiari i segni dell'insostenibilità finanziaria del nostro sistema pensionistico) la quale estendeva ai lavoratori autonomi la formula retributiva di calcolo della pensione valida per i lavoratori dipendenti (con l'unica differenza di considerare gli ultimi dieci anni di reddito, anziché gli ultimi 5), peraltro senza considerare la grande differenza nell'aliquota contributiva.

<sup>5</sup> Per una descrizione dettagliata del modello e delle sue proprietà cfr. Borella, M. e F. Coda Moscarola (2006), "Distributive Properties of Pensions Systems: A Simulation of the Italian Transition from Defined Benefit to Defined Contribution", Giornale degli Economisti e Annali di Economia, vol. 65(1), maggio 2006.

I calcoli presentati nella tabella sono stati effettuati da Flavia Coda Moscarola, ricercatrice presso il CeRP, con il modello di simulazione CeRPSim e sono disponibili su richiesta.

1985	TS	47,2	62,6	47,2	62,6	29,1	42,0
	NPVR	102,5	102,7	103,6	103,7	107,4	109,2
1995	TS	47,2	62,8	47,2	62,6	29,4	42,0
	NPVR	102,5	102,7	103,6	103,7	106,5	109,2

*Note:* TS è il tasso (lordo) di sostituzione nel sistema pubblico; il NPVR è il rapporto, espresso in percentuale e calcolato all’inizio della vita lavorativa (coincidente con i 22 anni di età), tra il valore attuale delle prestazioni e il valore attuale dei contributi, entrambi scontati a un tasso pari all’1,5 per cento. Se il tasso di sconto fosse uguale al tasso di rendimento implicito del sistema, il rapporto, per l’individuo medio, dovrebbe essere pari a 100. Un rapporto superiore a 100 sta dunque a indicare che quello previdenziale è stato un impiego “vantaggioso” rispetto ad alternative di mercato finanziario non particolarmente rischiose. Come si vede, la generazione più giovane, interamente collocata nel metodo contributivo, si avvicina al 100 di equità attuariale, senza peraltro raggiungerlo, in virtù di piccole (o meno piccole) deviazioni dalla formula “pura” di equità attuariale. Per i calcoli si suppongono: una carriera “regolare”, una crescita annua reale del reddito pari al 3,5 per cento (1,5 reale più 2 per cento di inflazione) e l’uscita all’età minima compatibile con le regole per il pensionamento temporaneamente vigenti.

### 3. L’aumento dell’età di pensionamento.

Dopo oltre un decennio di gestione della transizione all’insegna di progressive restrizioni al pensionamento di anzianità, l’età media di pensionamento nel nostro Paese è aumentata sia per gli uomini, sia per le donne, portandosi a livelli non lontani dalla media europea (EU 15)<sup>6</sup>.

Di per sé, questo aumento potrebbe essere considerato un risultato più che soddisfacente. Il giudizio, tuttavia, si ridimensiona quando si considera che la variazione, intesa a sanare l’iniziale squilibrio tra prestazioni e contributi dovuto alla generosa combinazione del pensionamento di anzianità con la formula retributiva, non è avvenuta in un contesto demografico costante, bensì di rapido incremento dell’aspettativa di vita alle età tipiche di pensionamento. Se perciò non hanno torto coloro che sostengono che l’età media di pensionamento è parecchio cresciuta nel nostro Paese negli ultimi anni, non hanno però torto neppure coloro che, proiettando questi risultati non già sul breve, ma sul medio termine, li ritengono insufficienti rispetto alle variazioni già intervenute, e ancor più attese, dell’aspettativa di vita<sup>7</sup>. Detto in altri termini, l’aumento dell’età di uscita, anziché come elemento rigido di un sistema pensionistico, fissato esogenamente attraverso interventi costrittivi della politica finalizzati a sanare squilibri finanziari, dovrebbe invece essere visto come un elemento di aggiustamento dinamico.

Peraltro, né la riforma Maroni del 2004, né la legge del 2007 sposano in modo convinto la filosofia della *flessibilità* inizialmente introdotta dalla riforma del 1995. Entrambe sembrano più preoccupate della necessità di aumentare l’età di uscita nella

<sup>6</sup> Secondo gli ultimi dati ufficiali, in sede europea (di fonte Eurostat, *Labour Force Survey*, 2004), le età al 2002 erano, rispettivamente per l’Italia e per uomini, donne e totale: 60.2, 59.7, 59.9; i corrispondenti valori per la media europea erano 61.0, 60.5 e 60.8.

<sup>7</sup> Tra il 1985 e il 2000 la speranza di vita a 60 anni è aumentata di tre anni per gli uomini, e di poco più di tre anni per le donne (Eurostat). Per quanto riguarda le future proiezioni demografiche, non è inusuale fare riferimento, per i prossimi decenni, a incrementi di speranza di vita dell’ordine di due anni ogni dieci.

transizione, e meno di come garantire, a regime, un buon funzionamento del sistema di incentivi tipici del metodo contributivo e della connessa flessibilità in uscita.

La riforma del 2004 affrontava il problema dell'età con qualche rozzezza di troppo, ma anche con efficacia, introducendo, a partire dal gennaio 2008, un aumento brusco e sensibile dell'età di pensionamento (tre anni, il cosiddetto "scalone"); nel frattempo, la legge si proponeva di favorire il posticipo del pensionamento attraverso l'operare di *bonus* fiscale e contributivo<sup>8</sup>.

La misura venne, nel complesso, salutata con favore dalle istituzioni internazionali, sempre vigili nei confronti degli squilibri nei conti pubblici del nostro Paese. Le organizzazioni internazionali si limitano, peraltro, a un giudizio squisitamente tecnico, che in questo caso poggiava sulla considerazione dei cospicui risparmi di spesa attribuibili alle restrizioni al pensionamento<sup>9</sup>. Quando dal tecnico si passa al "circostanziato", e si introducono quindi anche elementi politici nelle valutazioni, è difficile non vedere, da un lato, l'"astuzia" di una maggioranza che adotta un provvedimento impopolare rinviandone però significativamente l'applicazione; dall'altro, la mancanza di cautela dell'allora opposizione nel promettere, in campagna elettorale, il superamento dello *scalone*, una volta al governo. Non viviamo, politicamente parlando, nel migliore dei mondi possibili, e quindi sia l'introduzione dello scalone, sia la sua successiva trasformazione in "scalini" ad opera del governo Prodi risentono della contrapposizione politica che è stata un tratto ricorrente del nostro paese nel periodo di applicazione del sistema maggioritario.

In ogni caso, che sia stata proposta per il desiderio di correggere l'iniquità di trattamento insita nello "scalone" oppure, meno nobilmente, per "disfare" una riforma approvata dal precedente governo, resta il fatto che la promessa di rimozione della discontinuità di trattamento difficilmente avrebbe potuto essere disattesa.

Preso atto dell'incauto impegno politico, la legge con la quale il governo ha recepito il protocollo tra governo e sindacati realizza un accettabile compromesso nel disegnare il passaggio dello scalone agli scalini. In particolare, dopo il primo, lieve scalino del 2008 (58 anni di età e 35 anni di contributi) entrerà in vigore una nuova transizione basata sul criterio delle quote (somma di età anagrafica e di anzianità contributiva), nel quale l'elemento innovativo positivo è la fissazione di un'età minima che si presenta in leggera e costante salita.

La fissazione di un'età minima crescente è importante perché, come si è detto, le quote si riferiscono a pensioni retributive le quali contengono un "eccesso" di rendimento per i beneficiari, tanto più grande quanto più bassa, a parità di anzianità contributiva, è l'età al pensionamento. Fissare un'età minima vuol dire limitare l'entità del regalo e poiché non ci sono regali che non siano pagati da qualcuno, ciò significa ridurre (anche se non eliminare) i trasferimenti alle generazioni anziane da parte di quelle giovani, alle quali questo onere è stato accollato. Per di più, la trasformazione in scalini avviene mantenendo il punto di arrivo; ad esempio, mentre per il 2013 i requisiti della Maroni erano 61 anni di età (62 per gli autonomi) e 35 di contributi, la nuova

---

<sup>8</sup> Sull'inefficacia di tale misura, si veda la nota 3.

<sup>9</sup> L'ammontare cumulato dei risparmi nel periodo 2008-2017 è stato stimato dalla RGS in circa 75 md di euro, con una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul Pil pari a circa 0.6 punti percentuali nel periodo di picco di tale spesa, ossia nel decennio 2020-30.

legge prevede “quota” 97 (98 per gli autonomi), raggiungibile con le combinazioni 61/36 (62/36) o 62/35 (63/35).

Eguualmente mantenute sono però due inopportuni elementi della riforma Maroni che mal si conciliano con il metodo contributivo. Il primo è rappresentato dall’anacronistica differenza nell’età di pensionamento tra uomo e donna per quanto concerne la pensione di vecchiaia (che richiede soli 5 anni di anzianità contributiva): 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, una differenza che può avere senso come compensazione per la passata discriminazione, ma che appare quasi provocatoria se proiettata sul futuro<sup>10</sup>. Il secondo è costituito da quello che potremmo chiamare lo “*scalonissimo*”, ossia il sensibile aumento, per i lavoratori maschi, dell’età minima richiesta per la pensione contributiva: da 57 a 65 (la fascia della flessibilità è infatti mantenuta soltanto per un’anzianità contributiva di 40 anni!). Anche se la scarsa attenzione a questo aspetto è forse dovuta al fatto che, nel breve periodo, 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: connaturato a tale metodo è infatti la possibilità di scegliere il momento del ritiro dal lavoro, naturalmente purché si sia maturata una pensione non proprio risibile (la riforma del ’95 stabilisce, come si detto, un beneficio almeno pari a 1.2 volte l’assegno sociale).

Altri punti interrogativi concorrono, infine, ad attenuare il giudizio relativamente positivo prima espresso nei confronti delle modalità con le quali la legge del 2007 gestisce il superamento dello scalone, da un lato, e l’aumento dell’età di pensionamento, dall’altro. Il primo pende sulla copertura finanziaria (stimata in circa 7,5 md dalla relazione tecnica di accompagnamento). Questa non appare sufficientemente solida perché affidata, oltre che all’aumento delle aliquote contributive dei lavoratori atipici, ai risparmi ottenibili da una non meglio precisata razionalizzazione degli enti previdenziali e a una clausola di salvaguardia la quale stabilisce che, in mancanza di questi risparmi, si ricorrerà a un aumento generalizzato dell’aliquota contributiva. Data l’incertezza sulla prima fonte, la seconda appare altamente probabile, e ciò mal si concilia con l’esigenza che le aliquote contributive siano invece ridotte, come d’altronde lo stesso governo Prodi aveva confermato con il provvedimento di riduzione del cuneo contributivo.

Il secondo punto interrogativo riguarda l’incertezza sulla definizione dei lavori usuranti: la previsione di un tetto al numero e all’onere complessivo, contenuta nel protocollo, poteva forse costituire una rigidità eccessiva, ma il suo stralcio dalla legge potrà indurre, magari attraverso il gioco della rincorsa tra le categorie, ad allungare la lista di questi lavori e ad allargare impropriamente la platea dei beneficiari. È

---

<sup>10</sup> L’opportunità di una diversa età di pensionamento per uomini e donne viene spesso sostenuta in base alle ragioni, culturali e sociali, che impongono alle donne un “doppio lavoro”, aggiungendo all’occupazione retribuita (quando c’è) la maternità e le attività di cura dei familiari e della casa. Consentire alle donne un pensionamento anticipato potrebbe pertanto sembrare una naturale “compensazione”. Così non è, però: la logica delle compensazioni a posteriori appare non soltanto obsoleta, ma anche potenzialmente dannosa, perché finisce per perpetuare le disuguaglianze, anziché ridurle. In particolare, se si tiene conto del peso crescente che il metodo contributivo avrà nella determinazione dei benefici, la fissazione di una più bassa età di uscita per le donne potrebbe addirittura portare a uno svantaggio netto, visto che a carriere lavorative più brevi e discontinue corrispondono pensioni più basse.

importante, in ogni caso che si trovino criteri il più possibile oggettivi per la definizione di queste attività, ricordando che la precarietà o la scarsa gradevolezza di alcuni lavori non possono essere confuse con l'usura fisica.

In ogni caso, tutto considerato, il giudizio finale sulla sostenibilità della transizione è un giudizio misto. In astratto, si sarebbe potuto sicuramente fare meglio; in concreto, considerando i vincoli politici, la variegata maggioranza su cui regge il governo ben difficilmente avrebbe retto a un'impostazione di maggiore incisività, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello della coerenza del disegno pensionistico.

Rimane il fatto che, nella gestione della transizione, ancora una volta le generazioni più anziane hanno avuto la meglio su quelle più giovani. Certo, le prime hanno generalmente alle spalle una dura vita di lavoro, iniziata in età relativamente giovane, proseguita magari con qualche discontinuità e in ogni caso con forti differenziazioni per genere e grado di istruzione. Queste classi di età hanno trovato, complice una politica magari benintenzionata, ma anche piuttosto miope, una compensazione per quelle che, a torto o a ragione, sono state considerate asprezze della vita lavorativa: in media, esse hanno ricevuto ben più dell'equivalente attuariale dei contributi versati, il che è all'origine dei problemi di sostenibilità del sistema. Peraltro, esse si sono in larga misura protette dalle riforme, come risultato sia degli orizzonti troppo brevi con i quali spesso la politica fa i conti, sia della maggiore condiscendenza del sindacato nei loro confronti. Nella società che invecchia, il peso politico e sindacale degli anziani cresce in parallelo con il crescere del loro peso numerico nella popolazione. Questi "anziani" non considerano un privilegio andare in pensione a età ancora giovane, e anzi sono i primi a sostenere che le stesse garanzie, anziché essere tolte a loro, andrebbero estese anche alle classi più giovani.

Per questo, se la transizione è vista come il tempo necessario per "chiudere i conti con il passato" e come premessa per regole nuove, chiare e sostenibili, il percorso delineato dalla legge di applicazione del protocollo non sembra costituirne la fase conclusiva, giacché troppe questioni rimangono ancora aperte, a cominciare dalla definizione dei lavori usuranti e dal mantenimento della differenziazione uomo/donna per quanto concerne l'età di pensionamento, fino alla praticabilità di un ulteriore aumento dell'aliquota contributiva. La rinuncia all'applicazione del *pro rata*, in particolare, ha creato un problema di coerenza temporale nell'applicazione delle riforme, "sganciando" la transizione dal punto di arrivo (applicazione del metodo contributivo) e riducendo pertanto la credibilità di quest'ultimo.

#### 4. *Una riforma a "rischio"?*

Spostando lo sguardo dall'orizzonte di breve a quello di lungo periodo, l'elemento di giudizio sul protocollo e sulla legge che ne ha recepito i contenuti non può non vertere, per l'appunto, sulla chiarezza della rotta nella quale il sistema previdenziale dovrà muoversi. Diversi segnali (a partire dalla strenua opposizione dei sindacati alla revisione dei *coefficienti di trasformazione*) facevano temere un sostanziale indebolimento del metodo contributivo.

Eppure, l'aggiornamento dei coefficienti e lo scivolamento della fascia di età nella quale si esprime la variazione attuarialmente equa della pensione (inizialmente fissata in 57-65) sono i due strumenti che realizzano il pieno funzionamento del metodo

contributivo (capitalizzazione virtuale dei diritti pensionistici al tasso di crescita del Pil e rendita pensionistica equa dal punto di vista attuariale) promettendo quindi soltanto ciò che il sistema è in grado di mantenere. Con la nuova legge il Governo non ha abbandonato il metodo (o almeno, non in questa fase), ma lo ha reso più sfocato.

Da un lato, il meccanismo di revisione dei coefficienti appare rafforzato. Per la sopravvivenza del metodo è essenziale che i coefficienti siano periodicamente rivisti, in modo da mantenerli al passo con l'evoluzione della longevità. In base alla legge del '95, essi avrebbero dovuto essere rivisti con cadenza decennale, il che avrebbe comportato una prima revisione già nel 2005. In realtà, la revisione slitta ancora al 2010; successivamente, però, i coefficienti saranno aggiornati in modo automatico ogni tre anni, il che significa che il primo adeguamento automatico dovrebbe arrivare nel 2013, con un anticipo di due anni rispetto a quanto si sarebbe verificato a legislazione invariata. Il ritardo finora accumulato, che comportava un grave rischio di tenuta del sistema, verrebbe così colmato.

Anche in questo caso, la prima valutazione positiva è però attenuata dal fatto che il rinvio della revisione riduce la credibilità del meccanismo. I sottoscrittori dell'accordo potrebbero pensare che, prima del 2010 e del 2013, sarà nuovamente possibile rimettere tutto in discussione. In altre parole, la credibilità del *commitment* (al contributivo) risiede più nella coerenza delle azioni intraprese nella fase di transizione che non nella solennità delle dichiarazioni a favore del principio attuariale, accompagnate però da azioni di breve periodo con esso in contrasto. Egualmente poco chiaro è il compito della commissione che dovrà verificare la congruità del metodo contributivo con l'evoluzione in atto nel mercato del lavoro (incluso il ruolo degli immigrati) e nella demografia. Se la dinamica demografica seguirà le proiezioni più accreditate, le promesse mantenibili implicheranno un tasso di sostituzione pensione/salario relativamente basso. Il che andrà a sommarsi all'effetto che sulle pensioni future dei giovani attuali (pensionandi "contributivi") eserciterà la discontinuità lavorativa che molti di essi stanno sperimentando. Oltre naturalmente a un adeguato sviluppo della previdenza complementare, qualche riflessione sulla possibilità di prevedere ora per allora strumenti di redistribuzione interni al sistema previdenziale si impone.

Tuttavia, da qui alla possibilità di offrire una garanzia di un tasso di sostituzione netto almeno pari al 60 per cento, ce ne corre. Il richiamo (per la verità assai generico) a tale garanzia è entrato nel testo della legge all'ultimo momento, senza che vi sia stata dedicata sufficiente attenzione nel dibattito politico, né che sia stata segnalata la sua pericolosità (nel senso di una rottura del principio contributivo alla quale altre potrebbero seguire). Il discorso riguarda, in modo specifico, le giovani generazioni (senza dimenticare però quelle future!). Se si considerano i dati della tabella 1 sopra riportata (che peraltro sono al lordo della tassazione, e quindi più bassi di quelli netti, data la maggiore aliquota contributiva che generalmente si applica sui redditi da lavoro), si constata come la "pretesa" di mantenere, anche per le coorti più giovani, all'incirca le stesse età di pensionamento dei loro padri creerà sicuramente problemi di adeguatezza. Se dovesse essere presa alla lettera, la garanzia potrebbe pertanto introdurre un incerto fattore di costo, non necessariamente compatibile con la sostenibilità finanziaria del sistema.

Le colonne che si riferiscono al *post*-Maroni (che, si ricordi, comporta incrementi di età di pensionamento uguali, a regime, a quelli previsti dalla nuova legge)

mostrano invece come il raggiungimento del tasso di sostituzione “programmato” non dovrebbe rappresentare un problema per i lavoratori dipendenti privati e pubblici<sup>11</sup>, *purché si lavori più a lungo*<sup>12</sup>.

In ogni caso, con la promessa di una garanzia, una nuova ferita viene inferta al disegno pensionistico scaturito dalla riforma del 1995. Sono almeno tre le obiezioni che si possono fare a questa pretesa di “ritorno al passato”. In primo luogo: a nessuno sfugge che l’introduzione di una garanzia generalizzata per i giovani coincide, di fatto, con il ripristino della formula a beneficio definito e l’abbandono del metodo contributivo. Eppure questo metodo è stato istituito non già per punire i pensionati, ma per fornire la migliore tra le garanzie possibili, ossia la sostenibilità del sistema, minacciata proprio dal gioco delle promesse politiche. Nel meccanismo della ripartizione si possono promettere molte cose: chi ne sopporterà l’onere è infatti molto giovane, e quindi ha scarsa rappresentanza politica in una società che invecchia, o addirittura non ancora nato, come in questo caso, trattandosi di garanzia offerta proprio ai giovani. Quindi i “garantiti” di oggi potrebbero anche ringraziare (se non fossero, come giovani, alquanto scettici sul loro futuro, non soltanto pensionistico), mentre chi ne sopporterà l’onere domani non ha voce per protestare.

In secondo luogo: i costi della garanzia non sono soltanto quelli diretti, relativi agli esborsi che lo stato dovrà sostenere per soddisfarla. Sono anche, e forse soprattutto, quelli indiretti, dovuti alle distorsioni introdotte nel mercato del lavoro da formule pensionistiche che non si basano sulla stretta corrispondenza tra contributi e prestazioni, come l’implicito incoraggiamento all’evasione contributiva e l’incentivo al pensionamento appena raggiunti i requisiti minimi.

Infine, come terza considerazione, il 60 per cento di una retribuzione elevata è ovviamente ben di più del 60 per cento di una retribuzione bassa. Tipicamente, sono alte le remunerazioni che corrispondono a maggiore capitale umano e a una maggiore dinamica nel corso della carriera lavorativa, mentre sono basse, e più piatte, quelle delle persone con scarso capitale umano. Di fatto, la garanzia di un tasso di sostituzione finisce quindi per premiare i ricchi a scapito dei meno ricchi: una fattispecie che coincide né più né meno con la creazione di nuove situazioni di privilegio.

Se si vogliono evitare gli svantaggi della garanzia, senza perdere i benefici di una maggiore sicurezza economica nell’età anziana per i meno abbienti, non c’è che da percorrere la strada del metodo contributivo per la generalità dei lavoratori, con integrazione, a carico del bilancio pubblico, della pensione di coloro che, avendo avuto una vita di lavoro sfortunata, non sono riusciti ad accumulare risorse sufficienti a finanziare un adeguato livello di consumi. Per essere efficace, ma non troppo distorcente, né costoso, l’aiuto pubblico deve infatti essere selettivo e non generalizzato.

---

<sup>11</sup> Secondo le simulazioni del modello CeRPSIM, per le generazioni di “regime” (1985 e 1995) i tassi netti di sostituzione diventano, rispettivamente nel *pre* e nel *post* Maroni: 50 e 66,4 per i lavoratori dipendenti, e 30,9 e 43 per cento per i lavoratori autonomi.

<sup>12</sup> Il problema ci sarebbe, in ogni caso, per i lavoratori autonomi, per i quali però la garanzia del 60 per cento del tasso di sostituzione netto non è invocata. In effetti, il punto per questi lavoratori, è che essi contribuiscono troppo poco per aspirare (senza trasferimenti a carico del bilancio pubblico, e quindi di altri lavoratori) a un tasso di sostituzione di quell’ordine di grandezza. La soluzione, però, non è di fornire loro una garanzia pubblica, bensì di calibrare il tasso di contribuzione all’obiettivo di adeguatezza pensionistica, o meglio, di lasciare che questa venga raggiunta con pensioni integrative affidate al meccanismo della capitalizzazione.

## 5. *L'illusione di sanare con le pensioni le carenze del mercato del lavoro.*

L'interrogativo che emerge con forza da questa discussione è, a ben vedere, se la nostra economia sia ancora in grado di creare "lavoro buono", capace a sua volta di generare un reddito sufficiente a sostenere sia i bisogni dell'età di lavoro, sia quelli del periodo di pensionamento, un interrogativo niente affatto "accademico" se si considera la performance del nostro mercato del lavoro, e in particolare la dinamica dei salari, negli ultimi dieci anni<sup>13</sup>.

Ciò vale, in particolare per le carriere discontinue, "irregolari" anche dal punto di vista dell'aliquota contributiva, nettamente più bassa, anche se in progressiva e costante ascesa, a quella vigente per il lavoro dipendente di tipo regolare<sup>14</sup>. E' ovvio che se la precarietà dovesse diventare un tratto caratteristico non già della fase di ingresso nel mondo del lavoro delle più giovani generazioni (una fase più lunga e più intermittente di quella un tempo tipica), bensì della loro intera carriera lavorativa, il problema di come aiutare queste generazioni a raggiungere un livello di risorse adeguato ai loro bisogni nell'età anziana certamente si porrebbe. Tuttavia, concentrarsi sulle pensioni come rimedio per i mali del mercato del lavoro equivale a discutere della possibilità di aumentare l'efficacia di una particolare medicina, senza curarsi del fatto che la diagnosi del male è sbagliata.

A ben vedere è proprio del metodo contributivo, propriamente applicato al meccanismo finanziario della ripartizione, quello di suddividere *tra le generazioni* i rischi demografici ed economici, in modo compatibile con l'equilibrio pressoché *automatico* della ripartizione, e perciò con la sua sostenibilità di lungo termine, un obiettivo che può essere attribuito alla generalità dei lavoratori, mentre non lo è la pretesa di distribuire sistematicamente più risorse di quante il sistema generi con i contributi.

Nonostante i suoi evidenti meriti, il metodo contributivo non ha mai ottenuto un pieno riconoscimento, né presso il pubblico, né presso i sindacati o la stessa classe politica. Non c'è però da stupirsi se una riforma che andrà "a regime" soltanto dopo il 2030 sia poco sentita! La riforma ha scontato una comunicazione riduttiva sui suoi contenuti, incluso il ricorso a "espedienti" tecnici per convincere che si sarebbe trattato di piccoli tagli. Così, dopo dieci anni, un fondamentale aspetto di trasparenza della riforma, l'invio ai lavoratori del loro "*estratto pensionistico*", continua a mancare. Ed è un peccato che anche la legge 247/07 non si distingua per un più convinto sostegno al metodo contributivo.

Proprio perché le pensioni contributive costituiscono l'equivalente attuariale dei contributi versati, il metodo appare spesso indebitamente "severo". Presa alla lettera la critica implica che vi sia una più efficiente modalità di funzionamento del sistema previdenziale, in grado di corrispondere pensioni più elevate per lo stesso ammontare di

---

<sup>13</sup> La questione tocca non soltanto il funzionamento del mercato del lavoro, ma anche la distribuzione del reddito, deterioratasi a sfavore del lavoro, e in particolare del lavoro dipendente, nell'ultimo decennio. Si veda la bella analisi del Governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, svolta all'Università di Torino, in occasione della 48esima Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti (cfr. [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)).

<sup>14</sup> L'aliquota per gli iscritti alla gestione separata privi di altra copertura previdenziale, ha subito un forte aumento (più 5,3 punti percentuali) nel 2007, ma dovrebbe ulteriormente salire nei prossimi anni, secondo la nuova legge, nella misura di un punto percentuale all'anno fino al 2010, per collocarsi in quell'anno al livello del 26 per cento.

contributi, o di richiedere minori contributi per lo stesso livello di benefici. Si tratta, a ben vedere, della vecchia disputa tra *ripartizione e capitalizzazione*. Possono i mercati finanziari fare sistematicamente meglio del tasso di crescita del Pil, una volta che i rendimenti da essi offerti siano corretti per il maggiore rischio che vi è implicito? Franco Modigliani, ad esempio, ne era convinto, e invocava il passaggio a una capitalizzazione in mano pubblica, per godere dei benefici dei mercati finanziari, a costi più bassi di quelli imposti dagli stessi mercati, e con un rischio inferiore.

Una posizione forse un po' più prudente considera però che nessuna delle possibili tipologie di finanziamento è esente da rischi. Quelli a cui è soggetto il sistema pubblico non si sovrappongono integralmente a quelli tipici di un sistema di mercato. Sul principio della non piena correlazione positiva tra i rendimenti attesi poggia il criterio della *diversificazione del rischio* ossia del *sistema misto*, a più "pilastri", che ha ispirato tutte le riforme recenti.

In ogni caso, è chiaro che i detrattori del metodo contributivo non hanno in mente soluzioni di mercato, ma si richiamano piuttosto a interventi politici in grado di "garantire", meglio del contributivo, l'adeguatezza delle future pensioni. Si torna così al dilemma precedente: la politica può intervenire a sostegno di lavoratori singoli, categorie o gruppi sfortunati, ma non può farlo a favore di tutta una generazione se non trasferendone l'onere a quelle future, e cioè ricorrendo al debito pensionistico. Una pratica del passato che proprio la riforma del 1995 aveva cercato di ostacolare.

Lasciare aperta una porta a favore degli interventi assistenziali *dentro* il sistema pensionistico non equivale a formulare un'ennesima critica del metodo contributivo, ma piuttosto al pieno riconoscimento, a fini pensionistici, di periodi di discontinuità nell'attività lavorativa (per disoccupazione, attività di cura, formazione) così che questi non si riflettano negativamente sul reddito in età anziana. L'accredito di contributi *figurativi* per tali periodi – ovviamente senza eccessive estensioni e sempre con modalità trasparenti - è quindi da preferirsi a differenze di trattamento riconosciute ex ante a intere categorie, individuate in astratto.

Queste considerazioni valgono sia per le donne (maggiormente esposte al rischio di discontinuità), sia per le carriere maschili povere, discontinue e peggio remunerate. L'individuazione, a priori, di fattispecie per le quali prevedere *contribuzioni nozionali* a carico del bilancio pubblico si può aggiungere ad altre misure, come il riconoscimento di maggiorazioni di anzianità per i lavori più faticosi, l'anticipazione dell'età di uscita per lavori particolarmente usuranti, la "totalizzazione" dei contributi affinché nessun euro vada perduto. Tutti questi aggiustamenti sono possibili e, se realizzati in modo trasparente, rappresentano un'importante ragion d'essere del sistema pubblico. Non costituiscono invece l'alibi per contrastare il metodo contributivo perché troppo poco generoso.

In definitiva, occorre evitare che dietro la facciata della solidarietà, nel ritorno alle garanzie si nascondano, come l'esperienza insegna, i vecchi vizi del disordine finanziario italiano. Il legislatore farebbe bene a non inseguire chimere, ma a confermare e rafforzare il metodo contributivo, e a ricordarsi che, una volta adottato tale metodo, la miglior riforma del sistema pensionistico ancora da fare riguarda il mercato del lavoro. Se questo funzionerà, funzioneranno anche le pensioni, e meglio di ogni possibile garanzia pubblica.