



## **La Riforma Dini vent'anni dopo: un vero successo?**

Matteo Jessoula, Università degli Studi di Milano

La sessione di riflessione e approfondimento sul sistema pensionistico italiano ha preso le mosse dalla considerazione che, trascorsi vent'anni da quando le riforme Amato (1992-3) e Dini (1995) ridisegnarono il sistema pensionistico italiano - introducendo il metodo contributivo e i pilastri complementari a capitalizzazione - è tempo di fare un bilancio. Tale valutazione dello stato del sistema pensionistico è cruciale sia per il radicale mutamento del "contesto" - in primis, condizioni economiche e del mercato del lavoro - sia per i numerosi provvedimenti adottati negli ultimi due decenni, specialmente le significative misure di tipo "sottrattivo" introdotte con la Grande Recessione e la crisi del debito sovrano 2009-14.

Le analisi dei relatori intervenuti si sono concentrate lungo tre dimensioni fondamentali nella valutazione di un sistema pensionistico: **sostenibilità, adeguatezza ed equità**.

In particolare, sulla scorta delle comparazioni internazionali che suggeriscono che i primi due fondamentali obiettivi - sostenibilità economico-finanziaria e adeguatezza delle prestazioni nel sistema pensionistico pubblico - sembrano essere stati raggiunti, la sessione si è articolata attorno ad alcune domande cruciali.

Quanto sono realistiche e attendibili tali valutazioni? Quali i nervi scoperti del sistema pensionistico italiano? Il sistema è sostenibile sul piano sociale e politico? Quali sono le implicazioni per l'equità, e la coesione sociale, di un modello che combina una limitatissima redistribuzione verticale con requisiti di pensionamento molto stringenti? E quale l'impatto sul mercato del lavoro?

Rispetto alla **sostenibilità economico-finanziaria**, Stefano Patriarca ha messo a fuoco alcuni elementi che continuano a caratterizzare il comparto pensionistico italiano, tra cui la persistente, elevata incidenza - in prospettiva comparata - della spesa per pensioni sul totale della spesa per protezione sociale nonché sul Pil, pur associati a novità quali la riduzione prevista della spesa pensionistica in rapporto al Pil tra il 2015 e il 2025 circa, specie per effetto dei provvedimenti introdotti con le riforme Sacconi 1 e 2 (2009-2010) e Fornero-Monti (2011). Interessante, Patriarca ha mostrato come l'aumento della spesa pensionistica tra il 2001 e il 2012 sia in larga misura da imputarsi all'incremento della spesa per pensioni di anzianità (+50%, da 181 a 271 miliardi) e solo in misura più modesta alle pensioni di vecchiaia (+23%, da 62 a 76 miliardi). D'altro canto, sia Patriarca sia, specialmente, la relazione di Roberto Artoni hanno messo in luce come la spesa pensionistica sia aumentata in maniera modesta rispetto al Pil nel decennio che ha preceduto la Grande Recessione - da 13.3% nel 2001 a 13.5% nel 2008 - mostrando invece un significativo incremento - fino al 15.4% nel 2012 - per effetto della caduta del valore del Pil negli anni più recenti. Nel medio-lungo periodo, sono state di fatto confermate e ribadite le prospettive rassicuranti sul piano della sostenibilità-economica finanziaria, con una dinamica espansiva della spesa tra le più contenute in Europa, nonostante l'intenso processo di invecchiamento demografico. Su questo fronte, dunque, il ciclo di riforme avviato due decenni orsono sembra aver dato frutti importanti.



Sul terreno dell'**adeguatezza** delle prestazioni pensionistiche, le analisi hanno differenziato la situazione attuale dalle prospettive future. Circa le prestazioni in essere, è stata ripetutamente richiamata la sperequazione dei trattamenti, principalmente per effetto della formula retributiva applicata ai lavoratori già in fase di quiescenza: il 66% dei pensionati con redditi più bassi detiene il 39,7% del reddito pensionistico, il 20,0% dei pensionati con redditi più elevati ne detiene il 42,5% del reddito. Oltre il 40% dei pensionati ricevono un assegno pensionistico inferiore ai 1000 euro al mese, un dato preoccupante e paradossale se si pensa che l'Italia destina il 15% del Pil proprio al settore pensioni. Inoltre, Artoni ha messo in luce come, ad eccezione della recente fase di Grande Recessione, il rapporto tra la pensione media di vecchiaia e anzianità nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti e il prodotto lordo pro capite sia rimasto sostanzialmente stabile nel lungo periodo – oscillando tra il 45.8% del 1980, il 50.9% del 1985 e il 49.4% del 2009.

Per il medio-lungo periodo, le proiezioni più recenti elaborate dalla Ragioneria generale dello Stato mostrano cifre più rassicuranti circa l'adeguatezza delle prestazioni con tassi di sostituzione generalmente più elevati rispetto agli altri paesi europei, come emerso anche dall'analisi comparata di Traute Meyer: ciò è, in sostanza, l'effetto delle riforme più recenti che, mirando ad allungare la fase di vita attiva, fanno corrispondere tassi di sostituzione significativi (attorno al 70%-80% dell'ultima retribuzione) a età di pensionamento più elevate e periodi di contribuzione più estesi. Permangono, comunque, alcune criticità circa l'adeguatezza delle prestazioni per i lavoratori con carriere frequentemente interrotte - sempre più diffuse e frequenti in un mercato del lavoro marcatamente più flessibile rispetto a quando le riforme Dini (e Amato) sono state disegnate - lavoratori che, tra l'altro, tipicamente hanno meno probabilità di accedere a forme di previdenza complementare. Tali criticità, che concernono specialmente i lavoratori "atipici" e, come messo in luce da Traute Meyer, le donne, sono da attribuirsi al fatto che il metodo contributivo trasferisce sistematicamente le dinamiche occupazionali nel livello delle pensioni future.

Le preoccupazioni principali rispetto al sistema pensionistico italiano dopo la recente fase di riforme sembrano tuttavia riguardare la dimensione dell'**equità** - e più in generale della sostenibilità sociale - non soltanto con riferimento alla sperequazione dei trattamenti pensionistici in essere menzionata sopra, ma anche con riferimento al medio-lungo periodo con la progressiva andata a regime del metodo contributivo.

Invero, dalle relazioni è emerso in primo luogo come il concetto di equità in campo pensionistico sia "scivoloso" e si presti a diverse interpretazioni. Il contrasto principale è tra equità come corrispondenza tra contributi totali versati e totale delle prestazioni percepite – principio che è alla base del metodo contributivo ed è stato valorizzato positivamente nell'intervento di Stefano Patriarca, a fronte delle iniquità prodotte dal precedente metodo retributivo – e l'equità in senso sostanziale, che riguarda tanto la capacità delle prestazioni pensionistiche di proteggere dalla povertà e mantenere il reddito dei lavoratori nella fase di vita non attiva, quanto la durata stessa di quest'ultima – alla luce delle marcate differenze nelle aspettative di vita non soltanto fra uomini e donne, ma anche fra le varie categorie sociali. La relazione di Angelo Marano, in particolare, ha evidenziato gli elementi di iniquità e regressività (attuariale) insiti nelle regole previdenziali vigenti: in primis, le clausole regressive introdotte dalla riforma Monti-Fornero per cui "i poveri per legge



## SOCIAL COHESION DAYS

*Progetti e dialoghi su politiche innovative e azioni per promuovere uno sviluppo inclusivo, equo e sostenibile.*

devono lavorare per 4 anni più dei non poveri e 7 anni più dei ricchi”. Il riferimento è naturalmente alle clausole che vincolano l’accesso alla pensione di vecchiaia all’età pensionabile standard e alla pensione anticipata al superamento di determinate soglie di importo dell’assegno pensionistico atteso (rispettivamente pari a 1.5 e 2.8 volte l’assegno sociale). A ciò si aggiunga, circa la variazione nelle aspettative di vita, che in Italia i laureati hanno una speranza di vita a 65 anni di 4 anni superiore ai titolari di sola licenza media Infine, Marano ha argomentato che l’esistenza di una pensione sociale finanziata dalla fiscalità generale comporta di fatto una significativa violazione (analogamente alle clausole dette sopra) della logica del metodo contributivo. In sostanza, la relazione di Angelo Marano ha posto seriamente in questione la capacità del metodo contributivo di combinare efficacemente sostenibilità economica, adeguatezza generalizzata dei trattamenti pensionistici ed equità.

Il nodo da sciogliere pare dunque riguardare l’equità sostanziale di un sistema che presenta due caratteristiche fondamentali: età di accesso al pensionamento molto elevate e ridottissima capacità distributiva nel pilastro pensionistico pubblico. Entrambi questi elementi vanno a svantaggio di categorie a basso reddito, che tipicamente svolgono lavori maggiormente faticosi, con maggiore impatto sulla salute e che dunque hanno minori prospettive di vita. Ci si avvia infatti verso un modello nel quale il problema principale non è quello di avere una pensione modesta in termini di importo monetario, ma è quanti accederanno alla pensione, per quanto tempo rimarranno in pensione, e soprattutto come si distribuiranno questi anni di pensionamento tra le diverse fasce sociali.

Lungo la dimensione dell’equità e della sostenibilità sociale delle regole vigenti, l’intervento di Tiziano Treu si è focalizzato sul crinale tra lavoro e pensione, tra fase di vita attiva e quiescenza. Richiamando come l’innalzamento dei requisiti per il pensionamento sia comune a tutti i paesi europei, la peculiarità dei provvedimenti adottati in Italia durante la crisi consiste nella rapidità dell’aggiustamento, nella peculiare congiuntura economica di profonda recessione in cui tali misure sono state implementate, oltre che nella particolare rigidità dei nuovi criteri di accesso al pensionamento. Pur contribuendo a un significativo innalzamento del tasso di attività, e di occupazione, dei lavoratori over-50 e over-55, l’effetto dei provvedimenti recenti sul mercato del lavoro è chiaro: al milione in più di occupati sopra i cinquant’anni corrisponde un milione in meno di giovani occupati; inoltre, non accompagnando l’innalzamento dell’età pensionabile con politiche di invecchiamento attivo e meccanismi per il pensionamento flessibile il risultato è l’apparire di una nuova sfida, il significativo aumento della disoccupazione tra gli anziani. Su questo sfondo, Tiziano Treu ha auspicato l’introduzione di misure che, pur senza modificare radicalmente l’impianto dell’attuale normativa, possano rimediare ai disagi reali da essa creati, con particolare riferimento all’eccessiva rigidità. Treu ha quindi delineato una serie di possibili alternative al riguardo, traendo anche spunto dai provvedimenti volti a recuperare flessibilità nella fase di uscita dal mercato del lavoro adottati in molti paesi europei, che possono fornire spunti utili al dibattito e costituire buone pratiche per un efficace disegno degli interventi di riforma.

Il tema, tra l’altro, è particolarmente rilevante in una prospettiva di genere, perché il rapido innalzamento e irrigidimento delle condizioni di accesso al pensionamento ha riguardato di fatto le donne, nel quadro di un regime di welfare che notoriamente assegna alla famiglia – si legga, alle donne – lo svolgimento di importanti funzioni di cura (dei bambini, degli anziani, ecc..) con



conseguente rischio di carico e pressione eccessivi posti sulla componente femminile della popolazione che rischia di trovarsi vieppiù compressa tra famiglia e lavoro.

*Last but not least*, sulla scorta delle diagnosi presentate sopra, alcuni relatori hanno delineato alcune **possibili linee di revisione** delle regole pensionistiche che non si limitino alla reintroduzione di una dose di flessibilità nell'accesso al pensionamento, ma possano consentire di aggredire le criticità sul terreno dell'equità che sembrano rappresentare il nervo scoperto del sistema dopo la Grande Recessione. Senza pretesa di esaustività, si riportano qui alcuni spunti che paiono particolarmente rilevanti per stimolare il dibattito previdenziale in una fase in cui, fuori dall'emergenza, si potrebbe (si dovrebbe) procedere facendo seguire le proposte di riforma a un'analisi approfondita del sistema pensionistico a vent'anni dalle prime riforme sottrattive. Le proposte formulate hanno il pregio di muovere dalla considerazione di Artoni che non pare essere opportuno vincolare gli aggiustamenti previdenziali a un solo lato - quello delle prestazioni e dunque delle uscite - del bilancio previdenziale, come invece previsto dalla logica del sistema contributivo. In questo senso, interessante è la riflessione di Angelo Marano che la spesa pensionistica, anche nella componente previdenziale - e non soltanto nella quota assistenziale - possa venire in parte finanziata tramite fiscalità generale: non v'è infatti principio economico che richieda di finanziare interamente le prestazioni previdenziali con contributi sociali; il metodo contributivo funziona anche con una "gamba" finanziata fiscalmente; inoltre, se il finanziamento attraverso la fiscalità generale non va ad incidere sulla stessa base, è possibile una redistribuzione del prelievo dal lavoro (salari e profitti) alla rendita e al patrimonio. Tale prospettiva, di fatto, si colloca in linea di continuità con quanto suggerito nel recente rapporto della Banca Mondiale *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*, anche nella prospettiva del duplice impatto di invecchiamento demografico e nuova rivoluzione tecnologica sulla partecipazione al, e le dinamiche del, mercato del lavoro nei paesi avanzati. Circa invece le prestazioni, Artoni ha richiamato, come possibile alternativa a un metodo integralmente contributivo, la soluzione statunitense, che prevede la determinazione del valore delle pensioni secondo un criterio di progressività - dunque con tassi di sostituzione decrescenti - evitando la rigida equità attuariale dei metodi contributivi. Marano ha invece tratteggiato due possibili scenari: il primo, caratterizzato dal mantenimento di un sistema contributivo (più) fortemente integrato da contribuzione figurativa che accompagni sul lato pensionistico l'irrobustimento degli ammortizzatori sociali; il secondo, nel quale il contributivo si sommerebbe a una prestazione universalistica pensionistica di base, non contributiva, ai livelli dell'assegno sociale, pienamente cumulabile ma sottoposta a prova dei mezzi.