

La *Riforma Dini* vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione

di Matteo Jessoula e Michele Raitano

1. Perché una *Special Issue* a vent'anni dalla riforma Dini?

Sono trascorsi ormai vent'anni da quando, nel 1995, fu approvata la riforma Dini, che rivoluzionò il sistema pensionistico italiano sostituendo il tradizionale metodo di calcolo retributivo con quello contributivo. Questo numero monografico di *Politiche Sociali* coglie l'occasione di tale anniversario per una valutazione della riforma e, più in generale, per avviare una riflessione sullo stato del sistema pensionistico italiano due decenni dopo l'avvio del processo di ridisegno dell'architettura dello stesso – con la riforma Amato (1992-93), primo importante provvedimento di contenimento della spesa e avvio della trasformazione in senso multi-pilastro del sistema di tutela della vecchiaia – e di cambiamento della logica del pilastro pubblico, con la riforma Dini.

In effetti, vent'anni possono apparire un periodo troppo breve per offrire una valutazione di una riforma pensionistica, specie se si considera che gli schemi previdenziali sono istituzioni che dispiegano gli effetti su un lungo arco temporale, collegando diverse generazioni, e soprattutto che il metodo contributivo è stato previsto andare a regime in modo estremamente graduale, applicandosi integralmente solo a coloro che hanno iniziato a lavorare nel

Matteo Jessoula è Professore Associato di Scienza Politica presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università di Milano. Fa parte del network di esperti indipendenti sulle politiche sociali European Social Policy Network-ESPN, finanziato dalla Commissione Europea, ed è membro del comitato scientifico e tra i promotori dei Social Cohesion Days, matteo.jessoula@unimi.it

Michele Raitano è ricercatore di Politica Economica nel Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza, Università di Roma. Ha ottenuto l'abilitazione nazionale in Politica Economica sia come professore associato che come ordinario. Si occupa in prevalenza di disuguaglianze economiche, redistribuzione, mercato del lavoro, capitale umano, welfare state e sistemi previdenziali. È membro del comitato scientifico dei Social Cohesion Days, michele.raitano@uniroma1.it

1996. Tuttavia, a ben vedere, una serie di ragioni sostengono l'utilità di una riflessione approfondita.

In primo luogo, non si può fare a meno di notare che, rispetto alle scelte politiche, vent'anni rappresentano una sorta di era geologica, come è evidente dal fatto che tra la cosiddetta «grande riforma» espansiva del sistema pensionistico del 1969 e la riforma Dini trascorsero «soltanto» 26 anni.

In secondo luogo, appare utile interrogarsi su come il sistema delineato dalla riforma del 1995 sia in grado di rispondere a una serie di cambiamenti e criticità, per certi versi inattesi dal legislatore dell'epoca, che hanno investito il sistema economico italiano, quali la continua flessibilizzazione del mercato del lavoro, la sostanziale stagnazione dei livelli retributivi e, ultima ma non meno importante, la recente e prolungata fase di recessione.

In terzo luogo, come richiamato poc'anzi, alla riforma Dini si sono succeduti altri sei importanti interventi legislativi¹, che hanno modificato il quadro sia del sistema pensionistico pubblico – agendo in primo luogo sui requisiti di accesso al pensionamento – sia degli schemi complementari a capitalizzazione. E non sempre, o meglio, raramente, i provvedimenti successivi si sono rivelati coerenti tra loro. La grande recessione e la crisi del debito sovrano del 2011 hanno, infine, rappresentato una giuntura critica rispetto all'evoluzione delle regole previdenziali in Italia. Infatti, da un lato hanno rafforzato il «vincolo esterno» esercitato dalla pressione congiunta di Unione Europea e mercati finanziari, su cui si sofferma il contributo di David Natali in questa *Special Issue*; dall'altro, tale «salto quantico» nella porosità dell'arena pensionistica rispetto alle pressioni internazionali-sovranazionali ha indotto il governo Monti a intervenire sulle regole previdenziali adottando procedure decisionali – azione unilaterale del governo e rapidità dell'intervento – e con effetti distributivi – specialmente a svantaggio di lavoratori anziani e pensionati – di fatto sconosciuti nei due decenni precedenti (Jessoula 2013).

Se osservati nella prospettiva di quanto appena detto, vent'anni appaiono allora un periodo di tempo sufficientemente lungo da giustificare sia una valutazione della rivoluzione «copernicana» della riforma Dini – e più in generale del sistema pensionistico italiano – rispetto a una serie di obiettivi di politica pensionistica ed economica, che più o meno esplicitamente ci si prefiggeva di raggiungere e che vanno oggi valutati anche alla luce dei profondi cambiamenti del contesto socio-economico, sia una riflessione sulla coerenza del processo di riforma lungo i due decenni.

Entro queste coordinate, e stimolata dal dibattito scaturito durante una conferenza, tenutasi il 4 giugno 2015 a Reggio Emilia nell'ambito della prima

¹ Trattasi delle riforme Prodi (1997), Maroni-Tremonti (2004-05), Damiano (2006-07), Sacconi I e II (2009 e 2010), Fornero-Monti (2011); per dettagli cfr. Jessoula (2009, 2012b). Sulla riforma del 2011 si veda anche il contributo di Elsa Fornero in questo fascicolo.

edizione dei *Social Cohesion Days*², cui hanno partecipato alcuni autori dei contributi qui presentati, questo numero speciale di *Politiche Sociali* propone dunque una lettura ad ampio raggio circa l'evoluzione, le criticità e le prospettive del sistema pensionistico italiano, con particolare riferimento a pregi e difetti del modello delineato dalla riforma del 1995. Al fine di meglio inquadrare tale lettura, dopo aver richiamato obiettivi e contenuti della riforma Dini nel paragrafo 2, nel prosieguo di questo saggio introduttivo proponiamo una riflessione preliminare circa la capacità del sistema pensionistico italiano di rispondere in modo appropriato alle nuove e vecchie sfide che esso si trova a fronteggiare.

2. Obiettivi, contenuti, promesse della riforma Dini

La legge di «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» (L. n. 335 dell'8 agosto 1995) individuava quattro fondamentali obiettivi: *i*) stabilizzazione della spesa pensionistica in rapporto al Prodotto interno lordo; *ii*) armonizzazione degli ordinamenti pensionistici fra i lavoratori appartenenti alle diverse gestioni; *iii*) estensione della tutela pensionistica alle categorie che ne erano sprovviste (come i collaboratori); *iv*) diffusione delle forme pensionistiche complementari, in linea con il d.lgs. n. 124/1993, che aveva definito una cornice per regolare lo sviluppo degli schemi previdenziali privati in Italia.

Prima della riforma, inoltre, molti studiosi imputavano al sistema pensionistico pubblico italiano, e in particolare alla formula retributiva adottata, tre principali difetti³.

In primo luogo, *l'insostenibilità economica e finanziaria* della spesa nel medio-lungo periodo, a causa sia della generosità del sistema (in termini di requisiti di accesso al pensionamento e livello delle prestazioni), sia dell'intenso processo d'invecchiamento della popolazione.

Secondo, la presenza di molteplici *iniquità distributive* – spesso di segno regressivo, e cioè a vantaggio delle categorie più ricche – legate alle differenze nelle formule di calcolo retributive applicate nelle diverse gestioni previdenziali e al fatto che gli importi pensionistici dipendevano dalla media delle ultime annualità di salario (l'ultima mensilità nel pubblico impiego) oltre che dal numero degli anni di versamento, così favorendo, in termini di tassi di rendimento sui contributi versati, coloro che andavano in pensione a età più basse e/o che realizzavano rilevanti crescite salariali al termine della carriera. Accanto a questi, erano particolarmente avvantaggiati i lavoratori autonomi, che ricevevano una pensione calcolata col metodo retributivo pur essendo

² Si veda: <http://www.socialcohesiondays.com>.

³ Si vedano, fra gli altri, Ministero del Tesoro (1981), INPS (1993), Gronchi (1995), Brugiavini e Peracchi (1999), Fornero e Castellino (2001), Franco e Marè (2002).