

Riforme senza progetto e progetti senza riforme Alcune brevi considerazioni a proposito di cosa dicono i tecnici e di cosa fanno i politici

di Michele Squeglia

Sussiste uno strano contrasto tra le proposte (e le aspettative) di coloro che per motivi di ricerca e di studio si sono impegnati per trovare soluzioni ai temi del lavoro e della previdenza e ne hanno formulato analisi specifiche, anche strutturate, e coloro che oggi si trovano di fronte al compito di attuare il progetto da loro stesso elaborato o anche semplicemente abbozzato.

Quanto colpisce non è soltanto lo iato tra gli accenti retorici ma il contrasto delle finalità perseguite. Un esempio? Enrico Letta, non ancora presidente del Consiglio, nella prefazione del libro di C. dell'Aringa e T. Treu, *Le riforme che mancano*, Il Mulino, Arel, Bologna, 9-10, scriveva nel 2009: «Nel paese degli squilibri sintetizzabili nella triade delle tre G -generazione, geografia e genere – il *welfare* che conosciamo, schiacciato su pensioni e sanità e appannaggio esclusivo del maschio italiano di mezza età, non funziona più. Accumuliamo record negativi, da quello della denatalità al tasso di occupazione femminile. Continuiamo a sopportare il fardello di un indebitamento pubblico che non ha corrispettivi tra le economie avanzate e che condiziona un'allocazione razionale e selettiva delle risorse [...]. In questa cornice si colloca il paradosso demografico di un paese che invecchia ma non cresce, che tutela i pochi e lascia senza garanzie i troppi, che non sa progettare il proprio futuro, perché rinuncia a scommettere sulla persona, sulla famiglia, sulla comunità...».

Quando lamenta l'accumulazione di "record negativi", ovvero quando precisa che si subiscono oggi giorno i contraccolpi di un quadro politico instabile e altamente litigioso che inficia qualsiasi tentativo di elaborare, e approvare, proposte che abbia davvero il respiro dell'interesse generale, in effetti Enrico Letta coglie con precisione il nodo della questione.

Tanto più che queste sue condivisibili affermazioni rappresentano lo sfondo a trentaquattro proposte di riforme elaborate nel 2009 da esponenti illustri del mondo accademico e della pubblica amministrazione. Tanto condivisibili che hanno trovato anche una conferma a livello europeo: il *Green paper* del 7 luglio 2010 dal titolo *Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa* (Bruxelles, 7 luglio 2010, COM (2010)365) argomenta, nella sezione delle Grandi sfide, delle questioni dell'invecchiamento demografico, dell'evoluzione dei sistemi pensionistici, degli effetti della crisi economica e finanziaria giungendo alla conclusione che «i tassi netti di sostituzione diminuiranno in molti Stati membri, anche se il livello di partenza e il grado di riduzione variano sensibilmente e in alcuni paesi, in particolare quelli in cui il livello iniziale era molto basso, sono aumentati [...] posticipare l'uscita dal mercato del lavoro può ridurre questo calo».

Rispetto a tali propositi, già il semplice accenno alla "staffetta generazionale" o al pensionamento "flessibile con incentivi o disincentivi" appaiono per così dire sconvenienti. Lo sono perché sembrano tradire quei fini e quegli obiettivi: la prima finisce per essere una misura che non ha nulla a che vedere con la crescita di un paese, con la scommessa sulla persona, sulla famiglia e sul suo

reddito, sulla comunità; la seconda è in controtendenza con l'innalzamento dell'età pensionabile, condiviso in ambito europeo, ancorché associato all'aumento della speranza di vita.

Eppure questi strumenti sono allo studio dell'attuale Presidenza del Consiglio per mitigare gli effetti di una riforma sulle pensioni (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214) varata sulla base di un'unica preoccupazione "quella della riduzione della spesa sociale..conseguita con particolare attenzione e severità sia attraverso criteri finalizzati alla progressiva, sensibile elevazione dell'età pensionabile di tutti i lavoratori, indipendentemente dal genere o dal settore privato o pubblico, sia attraverso l'adozione di criteri di calcolo pensionistico al ribasso" (M. Cinelli, *Il welfare tra risparmio e razionalizzazione. Gli interventi di riforma 2011-2012 su pensioni e ammortizzatori sociali*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Torino, 2013, 396).

Prendiamo atto della realtà e cambiamo esempio. Ricercando tra gli studi teoretici ne troviamo un altro che parrebbe smentire queste iniziali riflessioni, suggerendo di confinare il nostro ragionamento ad un caso marginale, presumibilmente frutto di un clima politico che fatica a trovare una sua identità.

Allora scopriamo una proposta che è stata sostenuta con vigore dal suo proponente e, con sorpresa di chi scrive, non è evaporata, anzi ha trovato un suo spazio per affermarsi.

Difatti, tra i lavori scientifici della prof.ssa E. Fornero, prima di ricoprire la carica di Ministro, è da annoverare una analisi, rimanendo sul tema, concretamente "generazionale", basata sulla possibilità di distribuire il rischio previdenziale su di una quota pubblica a ripartizione ed una privata a capitalizzazione, senza sostenere maggiori oneri, superando l'oggettiva criticità legata all'assenza di risorse economiche rispetto a quelle versate alle gestioni obbligatorie. Si tratta precisamente del procedimento denominato di "*opting out*", mediante il quale è sancito il libero conferimento di una parte dell'aliquota complessiva di contribuzione al sistema pubblico, limitata a pochi punti percentuali, al finanziamento di una forma di previdenza complementare (E. Fornero "*La strada dell'opting out*" in R. Giovannini (a cura di), *Il futuro delle pensioni*, Ediesse, Roma, 2000, 129 e ss.).

La proposta richiama alla mente il cd. "*contracting out*" della previdenza pubblica britannica in favore di una forma di previdenza privata. A differenza di quella italiana che si traduce in una sorte di decontribuzione finalizzata, in questa la scelta del lavoratore subordinato, in possesso di un reddito superiore ad un minimo prefissato dal legislatore, è quella di non servirsi (e, dunque, di non contribuire) della previdenza obbligatoria del *Second State Pension*, aderendo ad una forma pensionistica complementare di natura collettiva o individuale. Unica condizione prevista dal sistema britannico e che quest'ultima assicuri al momento del collocamento a riposo al lavoratore un trattamento in misura pari o superiore a quello corrisposto dal sistema pubblico di secondo livello. In Svezia poi l'"*opting out*" è stata riconosciuta fin dalla prima istituzione del metodo contributivo.

Lo studio dell'ex Ministro del Lavoro non finisce nello scaffale degli studi e delle ricerche scientifiche, anzi con qualche sorpresa riesce, sebbene a fatica, a trovare un suo spazio nella riforma delle pensioni: l'art. 24, comma 28, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 disciplina la possibilità di attuare una decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi a favore delle giovani generazioni, di concerto con gli enti gestori di previdenza obbligatoria e con le Autorità di vigilanza operanti nel settore della previdenza.

Allora non è vero che la pensabilità non si possa tradurre in realtà; allora non è vero che un documento pieno di contenuti finisce per trasformarsi in uno vuoto che pretende di dare ordine ad una realtà inesistente.

Proseguendo però con scrupoloso rigore all'analisi della norma, con "gli occhiali del giurista" (mutuando un'espressione del prof. A. Vallebona), si scopre che si è alla presenza di una mera illusione: anche quella proposta, ancorché tradotta in norma, è allo stato attuale inapplicabile giacché è sottoposta ad un'analisi di fattibilità per opera dei competenti Ministeri e che stante

l'interesse dell'attuale Esecutivo, verso differenti e presumibilmente più costosi strumenti, non pare troverà una sua compiuta attuazione. Due differenti esempi, ma specchi fedeli delle contraddizioni del nostro Paese.

Michele Squeglia

Scuola internazionale di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro
ADAPT-CQIA, Università degli Studi di Bergamo