

Riforma previdenziale e lavoro atipico

di Giuliano Cazzola

Nel luglio scorso, con la conversione in legge del decreto anticrisi, è arrivata in porto anche la mini-riforma delle pensioni. Come fece nel 2003, quando inserì all'improvviso lo "scalone" (il brusco innalzamento da 57 a 60 anni dell'età di anzianità a partire dal 2008) nel fragile impianto del disegno di legge Maroni - che navigava da anni, in modo inconcludente, tra Palazzo Madama e Montecitorio - il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, ha voluto assicurarsi, anche questa volta, un trattamento benevolo da parte della Ue (sempre attenta e disposta a "fare credito" ai Governi che adottano delle misure strutturali in campo previdenziale) sull'assetto critico dei nostri conti pubblici che non potranno certamente conquistare il pareggio di bilancio nei termini ottimisticamente previsti l'anno scorso. Anche questa volta, come già nel 2003 con lo "scalone", gli effetti della misura-chiave (l'aggancio automatico dell'età pensionabile all'evoluzione dell'attesa di vita) sono stati collocati nella prossima legislatura. L'operazione, però, funziona, tanto più che il Governo è stato in grado di intervenire sul tema delicato dell'età pensionabile senza dover subire un solo minuto di sciopero. A stare ai toni e agli argomenti di un dibattito estivo che di tante cose si è occupato non sempre a proposito, si direbbe anzi che la mini-riforma è già stata archiviata - senza l'armamentario delle solite polemiche - dall'opinione pubblica. Così, a saper guardare oltre l'orizzonte dei prossimi anni, sullo scenario del sistema pensionistico si aprono prospettive interessanti anche per il mondo del lavoro privato. Basta non avere fretta: da noi i periodi di transizione richiedono sempre tanta pazienza. Tuttavia, dal 2015, a colpi di 3-4 mesi all'anno (corrispondenti all'incremento medio dell'atte-

— **Giuliano Cazzola** *Vice presidente - Commissione Lavoro della Camera*



FOCUS

sa di vita), il requisito dell'età pensionabile comincerà a salire. Intorno al 2020 sarà praticamente raggiunto il limite dei 62 anni per la vecchiaia delle donne e quello dei 67 anni per quella degli uomini. Intanto, già dal 2013, l'età minima per il trattamento di anzianità sarà salita a 62 anni (e concorrerà con l'altro requisito alla quota 97). Ovviamente - se abbiamo ben compreso il contenuto della mini-riforma - anche questo limite anagrafico, dal 2015, si sposterà in avanti insieme all'aspettativa di vita. In sostanza, sia pure nell'arco di un decennio e attraverso un percorso tratteggiato da piccoli passi, si verificherà un contesto normativo che produrrà un ulteriore incremento dell'età pensionabile per uomini e donne, anche nei settori privati. Quasi in maniera automatica si determineranno, quindi, le condizioni per ripristinare, nel modello contributivo (che intorno al 2020 non sarà più una promessa per il futuro ma una realtà del presente poiché i trattamenti di allora saranno calcolati, quantomeno, col sistema misto), un pensionamento flessibile, unificato per tipologia e genere, all'interno di un *range* compreso tra 62 e 67 anni. Il concetto di pensionamento flessibile era uno dei punti di forza della legge Dini del 1995. Poi la flessibilità era venuta meno in conseguenza dei riordini più recenti. La riforma Maroni del 2004 ha cancellato il cosiddetto pensionamento di vecchiaia, unico e flessibile, compreso in un *range* tra 57 e 65 anni, a cui corrispondevano i cosiddetti coefficienti di trasformazione come strumenti di incentivazione/disincentivazione ragguagliati all'età scelta per la quiescenza. In pratica, la legge n. 243/2004 aveva finito per trasferire nel contributivo le regole anchilosate del sistema retributivo. La più recente legge del Governo Prodi (legge n. 247/2007) ha riconfermato l'impostazione del 2004, mantenendo la frantumazione delle regole del pensionamento. A regime, infatti, anche nel sistema contributivo, i lavoratori potranno andare in quiescenza facendo valere i requisiti della vecchiaia (65/60 anni di età e cinque anni di contribuzione effettiva a condizione di percepire un trattamento pari a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale), con 40 anni di versamenti a qualunque età oppure a 61/62 anni se dipendenti e a 62/63 anni se autonomi con 35 anni di anzianità (inclusa ovviamente la regola delle quote età + anzianità). Per tornare all'impianto delle legge n. 335/1995, occorrerebbe tener conto delle modifiche apportate, nel frattempo, all'istituto dell'età pensionabile. Il *range* previsto per la pensione unificata dalla legge n. 335 del 1995 era compreso tra 57 e 65 anni. Tali limiti corrispondevano nel "retributivo", il primo, al punto di arrivo, a regime, del trattamento di anzianità; il secondo, al requisito più elevato richiesto per la pensione di vecchiaia. I 62 e i 67 anni sarebbero, oggi, l'adeguamento dei requisiti del 1995 alla realtà venuta nel frattempo a de-

terminarsi, in modo spesso caotico, ma comunque chiaro. I limiti - minimo e massimo - evolverebbero, poi, automaticamente in ragione degli andamenti demografici, mentre i coefficienti di trasformazione sarebbero sottoposti alla prevista revisione triennale. Il sistema sarebbe così sottoposto a due correttivi virtuosi: da un lato, l'aggancio automatico all'attesa di vita renderebbe più rigorosi i requisiti dell'accesso; dall'altro, la revisione dei coefficienti in ragione degli andamenti demografici e dei tassi di mortalità agirebbe, come incentivo/disincentivo, sulla misura della prestazione. La mini-riforma del Governo, dunque, ha "rotto le uova". Pertanto, o si coglie l'occasione per cuocere la frittata o, altrimenti, le uova rotte non servirebbero a nulla. La carovana delle riforme si è incamminata lungo sentieri impervi e sconosciuti, ma alla fine si è trovata a percorrere una carreggiata diritta di terra battuta. In tema di pensioni non siamo dunque "alla fine della storia". Oltre all'introduzione del pensionamento flessibile nel "contributivo", nuove riforme strutturali vanno iscritte all'ordine del giorno, tenendo conto delle caratteristiche del mercato del lavoro di oggi che indica come sarà, in larga misura, l'universo dei pensionati di domani. A partire dalla proposta di introdurre per i nuovi occupati (dipendenti, indipendenti e atipici) un sistema innovativo che, diversamente da quello prefigurato nel 1995, abbia una componente solidaristica al proprio interno, che poggi su di una pensione di base finanziata dalla fiscalità generale e su di un'aliquota contributiva più bassa (intorno al 24-25%) di quella attuale ed uguale per tutte le tipologie di lavoro. *Rebus sic stantibus*, infatti, nel modello contributivo sarà possibile conseguire un trattamento appena sufficiente soltanto versando un'aliquota contributiva insostenibile (pari al 33% come quella prevista per il lavoro dipendente). Un obiettivo siffatto (che crea enormi problemi pure al costo del lavoro subordinato ed incentiva quindi l'occupazione sommersa) è improponibile per il lavoro autonomo, libero-professionale e atipico. In questi settori saranno erogate, quindi, pensioni pubbliche assolutamente inadeguate a meno di non intraprendere (come è stato fatto nel caso dei parasubordinati) incrementi delle aliquote con effetti punitivi e devastanti per l'occupazione. Oltre ad allineare - per i nuovi assunti in tutte le tipologie lavorative - l'aliquota contributiva intorno al 24-25%, occorrerebbe istituire una *pensione di base*, finanziata dalla fiscalità generale. Si tenga conto che, nel 2008, lo Stato ha erogato almeno 34 miliardi di euro in qualità di "soccorso" assistenziale alla spesa pensionistica. Tali risorse, invece di inserirsi "a pettine" nel sistema, a tutela di varie e differenti situazioni, potrebbero più razionalmente essere utilizzate per divenire la base di un modello contributivo obbligatorio, divenuto meno one-

roso per i lavoratori e le imprese. Il calcolo contributivo non ha effetti “perversi” di per sé. Certo, essendo ragguagliato all’intero arco della vita lavorativa, non garantisce più la “rendita di posizione”, propria del modello retributivo, volta a preservare, al pensionato, un trattamento equipollente al reddito acquisito a fine carriera. Del resto, il calcolo retributivo aveva di mira tipologie di lavoratori e condizioni di lavoro (stabilità, ridotta mobilità, incrementi retributivi e di carriera legati all’anzianità di servizio, ecc.) che oggi hanno subito delle radicali trasformazioni. Il “retributivo” mortifica, al momento della pensione, la spinta propulsiva delle carriere dinamiche e valorizza di più quelle piatte. Quanto all’effetto “deprimente” dei coefficienti esso può essere recuperato lavorando più a lungo, come è giusto che sia. Se le pensioni del futuro pagheranno un prezzo elevato all’inadeguatezza, la responsabilità non graverà sul tipo di calcolo usato per determinare l’importo della pensione, ma sui vizi - palesi ed occulti - del montante contributivo versato. È la cattiva occupazione (caratterizzata da saltuarietà, precarietà, basse retribuzioni) a gettare le basi di una pensione povera. È divenuto ormai un luogo comune affermare che tutti i giovani oggi siano precari in attesa di divenire domani pensionati indigenti. Ma il problema ha una sua consistenza e deve indurre il legislatore a intervenire per tutelare questa generazione, come in precedenza ha fatto con quelle precedenti. L’introduzione del calcolo retributivo - fu la legge n. 153 del 1969 ad introdurre l’“aggancio” alla retribuzione degli ultimi anni di lavoro - era rivolta ad assicurare un trattamento dignitoso ai lavoratori che, provenienti dall’agricoltura e dotati di storie contributive assai sommarie, avevano contribuito al miracolo economico e all’industrializzazione del Paese. Nel 1990, un’operazione del tutto analoga venne compiuta all’unanimità dal Parlamento a favore delle casse dei lavoratori autonomi (le stesse che adesso presentano nell’insieme un disavanzo di una quindicina di miliardi). Non si capirebbe, allora, per quali motivi ai lavoratori atipici dovrebbe essere negata la possibilità di utilizzare, per sé, quegli ingenti avanzi di esercizio e patrimoniali che la loro gestione presso l’Inps produce ogni anno e che vengono utilizzati a copertura delle casse pensionistiche in rosso.

E il secondo pilastro? Per consentire agli atipici in via esclusiva il ricorso alla previdenza complementare, andrebbe riconosciuto loro il diritto all’*opting out*, consentendo di stornare, se lo riterranno, una parte dell’aliquota obbligatoria (fino a 6 punti a regime: per un ammontare, cioè, equipollente alla massa critica assicurata dal Tfr) allo scopo di costituire e finanziare, in una forma privata di loro scelta, una posizione individuale a capitalizzazione, che integri il trattamento obbligatorio.

Oltre al tema delle pensioni, i lavoratori atipici dispongono anche di una “previdenza minore” (indennità economica di malattia, maternità, assegni familiari). Alla prova dei fatti si tratta di prestazioni-fantasma, dal momento che i relativi requisiti e criteri di accesso sono talmente contorti che diventa difficile avvalersene (si veda il saggio *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, scritto a sei mani - per i tipi de “Il Mulino” - da tre ricercatori: Fabio Bertoni, Matteo Richiardi e Stefano Sacchi). È comunemente assodato che la riforma degli ammortizzatori sociali comporterebbe degli oneri non facilmente sostenibili. Si spiega, così e almeno in parte, perché la questione rimbalzi insoluta da una legislatura all'altra e dia adito alle opposizioni di chiederne la riforma alla maggioranza *pro tempore*, salvo trincerarsi nel solito *non possumus* quando cambia il turno di stare al governo del Paese. L'attuale Governo si è limitato a istituire una indennità *una tantum* di reinserimento a favore dei collaboratori in regime di monocommittenza e in misura del 20% del reddito di riferimento (si calcola pertanto un importo variabile tra 1000 e 2500 euro). A stare ai primi dati, la prestazione, assunta in via sperimentale, non ha riscontrato un particolare successo. Pare che appena 1.800 soggetti ne abbiano avanzato richiesta. Il che ha suscitato più di un dubbio sull'utilità di interventi siffatti destinati a dei lavoratori atipici, non riconducibili ai canoni tradizionali. Tuttavia, il “che fare?” per i lavoratori precari resta al centro del dibattito, anche perché il tema continua ad essere posto con forza dalle opposizioni. Si potrebbe trovare, dunque, una soluzione coerente con quanto già previsto per alcune tipologie di lavoratori parasubordinati iscritti alla Gestione separata dell'Inps, ai quali, oltre alle prestazioni di carattere pensionistico, sono assicurate altre prestazioni minori anch'esse previdenziali grazie al pagamento dei contributi sulla base di un'aliquota pari allo 0,70%. Con un'ulteriore aliquota dello 0,30% sarebbe possibile rendere strutturale un'indennità di reinserimento per i collaboratori in regime di monocommittenza; così il pacchetto previdenziale per questi lavoratori sarebbe più equilibrato, senza dover ricorrere all'intervento dello Stato. Come tutte le altre categorie, anche questi lavoratori finirebbero la loro previdenza. Senza oneri per lo Stato.

Nel saggio *Flex-insecurity* citato, tra le tante questioni di grande attualità attinenti al mercato del lavoro in Italia, gli autori formulano alcune proposte di riforma delle indennità di disoccupazione e di mobilità, stimandone i costi al 2008 ed indicandone le possibili fonti di finanziamento. Vale la pena di sintetizzarle, così ci si potrà rendere conto del perché la riforma degli ammortizzatori sociali viene sempre annunciata dai Governi, da almeno tre

legislature, salvo dover prendere atto della sua impraticabilità. Attualmente, solo i lavoratori con almeno due anni di assicurazione presso l'Inps ed almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data della risoluzione del rapporto di lavoro hanno diritto alla relativa indennità. È prevista poi una indennità "con requisiti ridotti" riconosciuta ai lavoratori che possono far valere due anni di assicurazione con almeno un contributo settimanale prima del biennio precedente la domanda e almeno 78 giornate lavorate nell'anno solare precedente. Se questo è il regime vigente, esponiamo sinteticamente, di seguito, le proposte correttive ispirate «al principio – come scrivono gli autori - per cui il mantenimento del reddito in caso di perdita o assenza di lavoro dovrebbe essere un diritto di tutti i lavoratori» e corredate dai relativi i costi (inclusi quelli della contribuzione figurativa) e dalle possibili coperture finanziarie.

Prima proposta: abolizione del requisito assicurativo e indennità per i parasubordinati

È la soluzione più semplice e lineare, che si basa su di un alleggerimento dei requisiti assicurativi di accesso. Il che consentirebbe di erogare il trattamento anche a coloro che sono entrati nel mercato del lavoro da meno di due anni (potendo e dovendo comunque essere in possesso dei requisiti contributivi prima richiamati). Si amplierebbe, così, il numero dei beneficiari, tra i lavoratori dipendenti. Per i lavoratori autonomi e quelli parasubordinati viene ipotizzata una prestazione di tipo contributivo condizionata al soddisfacimento di un requisito specifico. L'indennità prefigurata sarebbe pari al 60% della retribuzione media prevista per il periodo contrattuale precedente la disoccupazione. Il costo complessivo totale dell'operazione nel 2008 è stimato pari a circa 11 miliardi a fronte degli oltre 7 miliardi della spesa attuale, con un incremento quindi dello 0,7% del Pil. Tale onere potrebbe essere interamente finanziato attraverso la contribuzione sociale con un'aliquota d'equilibrio del 3,36% delle retribuzioni (circa un punto in più dell'aliquota che garantisce l'equilibrio attualmente).

Tabella 1

Costo della prima proposta di riforma dell'indennità di disoccupazione

(abolizione requisito assicurativo e indennità ai parasubordinati, stime per il 2008, valori in milioni di euro)

Nessuna riforma (situazione attuale)	7.100
Abolizione del requisito assicurativo	9.870
Indennità parasubordinati	1.000
Costo totale schema	10.870
Incremento di spesa assoluta	3.770
Incremento di spesa %	53%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Whip, ministeri dell'Economia e del Lavoro (2008).

Seconda proposta: uno schema di disoccupazione generalizzato

La riforma ipotizza «un unico tipo di indennità di occupazione senza alcun requisito se non quello, appunto, di diventare disoccupati e cioè di aver terminato un contratto precedente». Anche in tal caso la prestazione sarebbe del 60%, per i primi sei mesi, poi rimodulata al ribasso in quelli successivi. Il costo, nel 2008, sarebbe stato di 12 miliardi se il target si fosse limitato a quanti sono definiti “disoccupati” dall'Istat (circa 850mila persone); sarebbe salito a 24 miliardi se il target si fosse allargato alle persone censite come “in cerca di lavoro” (1,6 milioni). Una stima ritenuta sensata dagli autori si colloca sui 18 miliardi di spesa, pari all'1,15% del Pil (e l'incremento determinato dalla riforma, rispetto alla situazione in essere, ammonterebbe a 9,3 miliardi di euro). Per finanziare l'operazione mediante i contributi sociali occorrerebbe un'aliquota d'equilibrio del 3,54%.

Terza proposta: uno schema di mantenimento del reddito in tre livelli

Si prevede l'abolizione delle attuali indennità di disoccupazione e di mobilità e l'introduzione di un sistema articolato su tre livelli: un primo livello assicurativo rivolto a tutti i disoccupati; un secondo assistenziale destinato pure a tutti i disoccupati; un terzo anch'esso assistenziale per i soli residenti (da notare la differenza con “cittadini”). I livelli assistenziali, per loro natura, sarebbero sottoposti alla cosiddetta *prova dei mezzi* e quindi erogati ai soli soggetti poveri. Nel complesso l'onere di questa riforma sarebbe stimato in 15,5 miliardi di euro. La spesa di cui al primo livello, pari

a 6,2 miliardi all'anno, potrebbe essere finanziata attraverso la contribuzione sociale (aliquota di equilibrio 1,22% delle retribuzioni e dei redditi). Le prestazioni previste negli altri due livelli graverebbero per 9,2 miliardi all'anno sulla fiscalità generale. Quanto alle coperture, gli autori individuano i risparmi derivanti da un eventuale riordino pensionistico (anche se non entrano nel merito) e da una potatura delle prestazioni del settore dell'invalidità civile.