

Il lavoro pubblico e il sistema delle pensioni all'attenzione del governo italiano

Dr. Vincenzo Ferrante

Professore associato di Diritto del Lavoro
Università Cattolica Sacro Cuore di Milano

Il cambio della maggioranza parlamentare successivo alle elezioni politiche dello scorso anno non ha ancora prodotto alcuna modifica legislativa di rilievo. Anche la controversa legge "Biagi", promossa dal giuslavorista barbaramente ucciso dai terroristi delle "Brigate rosse", è ancora in vigore, né se ne preannuncia una modifica a breve. Il governo ha proceduto, per il momento, solo attraverso una modifica delle percentuali di contribuzione dovuta al sistema pubblico dai lavoratori quasi-subordinati, elevandola di circa 5 punti percentuali. Al contempo si sono anticipati gli effetti al 1° gennaio 2007 della riforma della previdenza complementare, disposta dal precedente governo (v. Iuslabor n. 4/2005).

Messa da parte per il momento la riforma della disciplina del mercato del lavoro (relativa a contratti a termine, part time, lavoro a chiamata, quasi subordinato e interinale, nonché al sistema del collocamento pubblico e privato), il governo ha concentrato la sua azione in questi mesi in una politica di confronto con le organizzazioni sindacali riprendendo la tradizione consolidatasi nel periodo 1983 - 2001. In particolare, sono stati firmati due memorandum: il primo riguarda la riforma del lavoro pubblico ed è stato sottoscritto nel gennaio dal ministro della Funzione pubblica e dai tre sindacati confederali Cgil, Cisl e Uil. Il secondo, invece, riguarda la riforma del sistema delle pensioni pubbliche ed è stato sottoscritto solamente dai tre sindacati in vista del negoziato che si aprirà fra poco con il governo, al fine di presentare una posizione unitaria.

Entrambi i documenti, dunque, hanno un contenuto non vincolante, ma sono comunque importanti perché anticipano l'iniziativa legislativa del governo.

C'è da rilevare che la associazione degli industriali (Confindustria) non è stata ancora coinvolta in questo processo, sia perché il settore pubblico ha una organizzazione separata, sia perché la riforma delle pensioni si trova ancora in una fase preliminare.

Qual è il contenuto di questi memorandum ?

Il primo dispone nel senso di incrementare la produttività, attraverso varie misure. In particolare, si promette di incentivare la mobilità dei dipendenti tra un settore ed un altro del comparto pubblico. Infatti la distribuzione dei dipendenti pubblici è fortemente disomogenea in Italia, di modo che si possono avere settori in cui molto lavoro è svolto da pochi dipendenti e settori in cui per lo svolgimento di una attività ridotta vi è una gran quantità di lavoratori. In passato, molte volte e si è tentato di redistribuire il personale, ma questa operazione è sempre stata resa difficile dal fatto che molti dipendenti (la gran parte, forse) sono provenienti da regioni del Sud dell'Italia e tendono a ritornarvi. Ogni movimento dei lavoratori da un comparto all'altro, dunque, rischia di generare un ritorno verso le regioni d'origine, incrementando settori già saturi e così aggravando la situazione di disomogeneità.

Già in passato, con il d. lgs. n. 29 del 1993, si era ritenuto di poter correggere questa anomalia attraverso una norma che imponesse agli impiegati di rimanere nella sede di prima destinazione per un periodo di sette anni, ma una tale norma ritenuta troppo rigida è stata ben presto eliminata.

Il secondo documento si preoccupa di affrontare “la riforma della riforma”. Il sistema pensionistico italiano, infatti, già nel 1995 era stato fatto oggetto di una profonda riforma (l. 8 agosto 1995, n. 335) che era stata approvata da un governo “tecnico”, dopo che il primo governo di centrodestra aveva perso nel 1994 la maggioranza parlamentare a seguito delle proteste di piazza contro un primo progetto di riforma.

Già al momento dell’emanazione della riforma del 1995 le numerose misure ricomprese in quel provvedimento di legge suscitarono una valutazione negativa da parte di alcuni economisti, che ritenevano insufficienti i risparmi conseguiti attraverso una fase transitoria molto prolungata ed estesa ad una platea così ampia, quale quella costituita da tutti i lavoratori che potessero vantare un pur minima anzianità contributiva al momento dell’entrata in vigore della riforma (31 dicembre 1995).

In quel sistema i lavoratori potevano avere accesso alla pensione in presenza di 35 anni di versamenti contributivi e di 57 anni di età anagrafica. Il sistema era tale però che con il crescere dell’età anagrafica, veniva a crescere anche l’importo della pensione, di modo che la soglia dei 57 anni era una soglia che si potevano permettere solo i lavoratori che nel corso dell’intera vita lavorativa avessero versato una contribuzione elevata e continuativa.

Peraltro, tale doppio requisito (57 e 35) era apparso troppo generoso, a fronte del prolungarsi della vita media (oggi di 78 per gli uomini e di 83 per le donne), suggerendo così un nuovo intervento diretto ad innalzare ulteriormente i requisiti anagrafici e/o contributivi.

Un tale intervento, sollecitato altresì dalle istituzioni comunitarie in vista di una riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, si sarebbe potuto attuare semplicemente attraverso un atto regolamentare che disponesse la modifica dei coefficienti di calcolo, secondo quanto già era previsto dalla legge n. 335/1995.

In tal modo, senza la necessità di far approvare al Parlamento una apposita legge, si sarebbe potuta ottenere una modifica del sistema, in conseguenza dell’innalzamento dell’età media di vita realizzatosi nei dieci anni successivi alla riforma (circa due anni in più).

Invece, con la legge 23 agosto 2004, n. 243, nell’ambito di un più ampio disegno di riforma del sistema, che molti altri aspetti rinviava alla delega legislativa, si è preferito procedere ad una ulteriore modifica delle condizioni di accesso ai trattamenti di anzianità e di vecchiaia, emanando un testo legislativo, che si presenta però privo di un effetto immediato nella materia. Infatti, la parte delle previsioni in esso contenute relativa all’innalzamento dell’età pensionabile produrrà effetto solo dal 1° gennaio del 2008.

Intervenendo sul regime delle prestazioni liquidate con il regime retributivo (o “misto”), la legge di riforma n. 243 del 2004 ha modificato i requisiti di accesso

alla pensione di anzianità, prevedendo che dal 2008 l'innalzamento del requisito anagrafico da 57 a 60 anni di età, invariato rimanendo il requisito contributivo di 35 anni di anzianità, nonché la possibilità di accedere al trattamento anticipato in caso di una anzianità contributiva pari a 40 anni (a prescindere dall'età).

La riforma peraltro reintroduce una distinzione in base al sesso, consentendo alle lavoratrici di accedere alla pensione, anche dopo il 2008, con i requisiti previsti dalla normativa attualmente in vigore (35 anni di anzianità contributiva + 57 anni di età anagrafica), ma alla condizione di vedersi calcolata la pensione con un sistema meno generoso.

Si è realizzata così una profonda modifica dell'impianto della riforma del 1995, che, dando vita ad una prestazione unica per i lavoratori di età compresa fra i 57 e i 65 anni, aveva individuato nella libertà di scelta, a parità di costi per il sistema previdenziale, il meccanismo capace di superare l'opposizione sociale alla eliminazione delle pensioni di anzianità.

Ci si chiede oggi quale soluzione possano proporre i sindacati al Governo: alcuni suggeriscono di diluire nel tempo la crescita dell'età pensionabile, prevedendo una fase transitoria, nella quale ogni anno si eleva di qualche mese l'età minima di accesso alla pensione; altri richiedono la semplice abrogazione della riforma del 2004 e altri ancora, i più estremisti, chiedono addirittura che per gli operai l'età sia ulteriormente abbassata rispetto a quella introdotta dalla legge del 1995.

La posizione unitaria delle organizzazioni sindacali contenuta nel memorandum firmato il 5 febbraio segna in questo senso un passo importante, perché riconosce che il quadro demografico è cambiato, lasciando quindi aperto lo spazio per un intervento di modifica del sistema di calcolo. In ogni caso, i sindacati hanno tutto l'interesse a raggiungere un accordo con il Governo perché, ove così non fosse, non vi sarebbe altra soluzione che far luogo alla applicazione della riforma del 2004, con il risultato di un incremento subitaneo dell'età pensionabile dai 57 ai 60 anni.