



SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 1, 2017

Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia

Michele Raitano, Università di Roma "La Sapienza"

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Michele Raitano

è Professore Associato in Politica Economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza". È membro del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS).



MICHELE RAITANO

Poveri da giovani, poveri da anziani?
Prospettive previdenziali e vantaggi
della pensione di garanzia



Sommario

Da quando, nel lontano 1995, il sistema previdenziale italiano ha iniziato ad abbandonare con estrema gradualità la formula di calcolo retributiva – che prevedeva una pensione legata al numero di anni di attività e alle retribuzioni percepite al termine della carriera – per sostituirla con quella contributiva – in cui la prestazione è ancorata al totale dei contributi versati lungo l'intera carriera e all'età (sempre più alta) pensionabile – la sfiducia dei più giovani verso il futuro che li attende da pensionati sembra aumentata. “Che paghiamo a fare i contributi, tanto non avremo mai la pensione” e “anche se versiamo i contributi, saremo costretti a passare una vecchiaia in povertà, visto che le nostre pensioni saranno da fame” rappresentano di fatto il sentire comune.

In questo lavoro si perciò intende ragionare, da una parte, su quanto siano effettivamente fondati questi timori e, dall'altra, su come si può intervenire per migliorare le prospettive dei futuri pensionati - un tema, peraltro, recentemente entrato nel dibattito pubblico con l'avvio della cosiddetta Fase 2 della riforma delle pensioni¹.

A tal fine, dopo aver descritto sinteticamente, nel paragrafo 2, le principali caratteristiche del metodo contributivo ed aver riflettuto su come esso garantisca la sostenibilità finanziaria del bilancio previdenziale, esponendo però i lavoratori con carriere molto sfavorevoli al rischio di ricevere prestazioni di importo modesto, si presentano i dati sulle prestazioni attese da alcuni lavoratori rappresentativi in base alla loro dinamica di carriera (paragrafo 3), e sull'effettiva accumulazione contributiva nel primo decennio di carriera per le coorti di lavoratori entrati in attività fra il 1996 e il 2001 (paragrafo 4). Dal momento che ambedue le analisi empiriche segnalano come il rischio di ricevere una pensione di importo modesto, anche dopo una lunga attività, non appaia irrilevante per i lavoratori con storie lavorative svantaggiate - a causa dell'interazione fra bassi salari, frequenti periodi di interruzione dell'attività (non compensati da contribuzioni figurative) e aliquote di versamento ridotte - si passa a ragionare sulle misure di *policy* che potrebbero essere introdotte per far fronte al rischio di una vecchiaia in condizione di disagio economico, anche dopo aver trascorso un lungo periodo da attivo (paragrafo 5). Nello specifico, si presenta la proposta di una “pensione contributiva di garanzia” che, richiamando espressamente un'idea di chi scrive (Raitano 2011), è recentemente emersa al centro del dibattito, e la si confronta con alcune proposte alternative. Tali alternative, tuttavia, oltre a comportare un costo immediato per le finanze pubbliche, sembrano avere il difetto di non essere pienamente coerenti con la logica del sistema contributivo: questo, infatti, in linea con

¹ Sui contenuti della Fase 2 della riforma pensioni, si vedano Jessoula (2016) e Raitano (2017a).



l'idea del “*make contribution pay*”, intende premiare maggiormente chi ha vite attive più lunghe. Il sesto paragrafo, infine, conclude riassumendo le principali considerazioni presentate nell'articolo.

2. Le caratteristiche del metodo contributivo

La “riforma” Dini del 1995 (Legge n. 335), come noto, ha modificato la formula di calcolo delle pensioni pubbliche introducendo, al posto della formula retributiva, quella a contribuzione definita “nozionale”, il cosiddetto “contributivo”. Lo schema contributivo è però entrato in vigore in modo molto graduale, dato che unicamente chi ha iniziato a lavorare a partire dal 1° gennaio 1996 riceverà una pensione interamente basata su tale metodo.²

Col retributivo, la prestazione veniva calcolata come prodotto del numero di anni di contributi maturati, della retribuzione pensionabile (solitamente, una media delle ultime annualità) e di un coefficiente di rivalutazione, in linea generale pari al 2%³. Di conseguenza, con 40 anni di contribuzione, il tasso di sostituzione lordo – cioè il rapporto fra la prima annualità di pensione e l'ultima di retribuzione - risultava all'incirca pari all'80% dell'ultima retribuzione. L'importo della pensione era invece indipendente sia dall'età di pensionamento – incentivando, a parità di condizioni, i ritiri precoci⁴ – che dall'aliquota versata⁵.

La formula retributiva, pur in presenza di trattamenti relativamente generosi, creava dunque una forte disparità del rendimento conseguito sui contributi versati a seconda dell'età di ritiro, dell'aliquota di contribuzione e della dinamica salariale nella fase finale della carriera. Al contrario, il metodo contributivo si basa su criteri di rigida “neutralità attuariale” fra i contributi pagati durante l'intera carriera e le prestazioni che si riceveranno da anziani, garantendo uniformità dei rendimenti sui contributi versati, indipendentemente dalla storia lavorativa⁶.

² Chi nel 1995 aveva almeno 18 anni di contribuzione ha continuato a ricevere una prestazione interamente retributiva (contributiva solo per gli eventuali periodi lavorati dal 2012 in poi), mentre il contributivo si applica *pro rata* (cosiddetto “sistema misto”) – per gli anni successivi al 1995 – a chi, a tale anno, aveva versato meno di 18 anni di contributi.

³ Il retributivo favoriva, in termini di tasso di rendimento sui contributi versati, chi registrava crescite salariali nella fase finale di carriera, alla quale era agganciato il livello della pensione. I parametri della formula retributiva differivano, inoltre, fra le varie gestioni di lavoratori, favorendo sovente le categorie più ricche.

⁴ Nei sistemi di tipo retributivo, l'assenza di un legame attuariale fra entità della prestazione e età di ritiro genera una tassa implicita alla prosecuzione dell'attività (Fornero e Castellino 2001; Gruber e Wise 2004).

⁵ Ne risultavano fortemente avvantaggiati i lavoratori autonomi, che ricevevano una pensione legata alle ultime retribuzioni pur essendo soggetti a un'aliquota molto inferiore di quella a carico dei dipendenti.

⁶ Tuttavia, come si chiarisce successivamente, l'uniformità dei rendimenti – valutati come rapporto fra le pensioni ricevute nell'intera vita e il totale dei contributi versati nella carriera – non si verifica qualora diversi sotto-gruppi della popolazione siano caratterizzati da una diversa longevità attesa (si ricordi che nel contributivo le pensioni sono calcolate attraverso l'applicazione di coefficienti di trasformazione basati sull'aspettativa di vita media al



L'entità della prestazione non viene più a dipendere dai salari conseguiti in una fase della carriera, ma da quanto versato nel corso dell'intera vita lavorativa. Sui contributi individuali, accumulati in conti "nozionali" o "virtuali"⁷, viene accreditato ogni anno un tasso di rendimento uguale per tutti i lavoratori – pari alla media del tasso di crescita del PIL nominale nel quinquennio precedente – e, al pensionamento, il montante accumulato viene convertito in una rendita vitalizia sulla base di coefficienti di trasformazione che tengono conto dell'aspettativa di vita media all'età di pensionamento della popolazione italiana. Tali coefficienti legano l'importo della pensione all'età in cui ci si ritira, per cui, a parità di condizioni, chi si ritira dopo (ricevendo, in media, la rendita per un numero minore di anni) riceverà una prestazione proporzionalmente più elevata⁸. Pertanto, nel contributivo, a parità di dinamica demografica (che influenza il valore dei coefficienti di trasformazione) e macroeconomica (che determina il saggio di rendimento sui contributi versati), l'importo della pensione dipende da quanto si è versato – quindi dal successo dell'attività lavorativa – e dall'età a cui ci si ritira.

Dal punto di vista macroeconomico, l'applicazione del contributivo rende automatico il legame fra spesa previdenziale, dinamica demografica e macroeconomica. La revisione periodica dei coefficienti di trasformazione (dal 2019 ogni due anni) fa sì che un incremento della speranza di vita media sia compensato da una riduzione dell'entità unitaria della prestazione, senza causare effetti sulla spesa aggregata, mentre il tasso di rendimento allineato alla crescita del PIL garantisce il tendenziale equilibrio finanziario di un sistema pubblico a ripartizione⁹. La sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana è, dunque, garantita "per definizione", come confermano le proiezioni effettuate dalla Commissione Europea (EPC 2015), che mostrano come la graduale entrata in vigore del contributivo contribuirà a stabilizzare la quota di spesa pubblica destinata a pensioni e a neutralizzare il suo andamento rispetto alle

pensionamento). In particolare, dal momento che – come evidenzia in modo unanime la letteratura epidemiologica (Marmot 2015) – a vivere, in media, di meno sono le persone con status socio-economico meno vantaggioso si verifica una redistribuzione regressiva di ricchezza pensionistica dai meno abbienti a vantaggio dei più abbienti. Su questo tema, si veda anche Marano (2015).

⁷ Essendo il sistema previdenziale pubblico finanziato a ripartizione, l'accumulazione è meramente virtuale dato che i contributi continuano a essere trasferiti alla generazione anziana e non sono investiti sul mercato, come accadrebbe, invece, se il sistema fosse a capitalizzazione.

⁸ Il sistema è neutrale rispetto alle scelte di pensionamento degli individui e non contiene incentivi al ritiro anticipato; lavorare un anno di più comporterà, in media, un incremento della ricchezza pensionistica attesa tale da compensare, in termini attuariali, l'entità della pensione a cui si rinuncia posponendo il ritiro.

⁹ Come dimostrato da Aaron (1966) e Samuelson (1958), un sistema a ripartizione realizza l'equilibrio finanziario se il rendimento offerto agli iscritti è uguale al tasso di crescita della massa salariale che, per quote distributive costanti, è approssimabile dal saggio di crescita del prodotto interno lordo.



variabili demografiche¹⁰. Il timore che “non avremo mai la pensione” appare, allora, del tutto fuori luogo dato che, “per definizione”, il bilancio previdenziale sarà sempre tendenzialmente in equilibrio e, salvo motivi indipendenti dal sistema pensionistico, ci saranno sempre le risorse per pagare le pensioni.

L’attenzione va dunque spostata dal piano della sostenibilità finanziaria a quello dell’adeguatezza delle prestazioni erogate, ovvero al tenore di vita di cui potranno godere i futuri pensionati.

A parità di trend macroeconomici e demografici, la prestazione di ogni individuo è il riflesso della sua esperienza lavorativa: l’importo della pensione dipende, infatti, dall’interazione, nel corso dell’intera carriera, di aliquote di contribuzione (ed è sfavorito chi, come in passato i co-co-co o i “voucheristi”, versa un’aliquota minore), periodi lavorati (o con contribuzione figurativa) e retribuzioni (su cui incidono, negativamente, i lavori part-time)¹¹. Vite lavorative meno fortunate – cioè con frequenti periodi di non lavoro, impossibilità di proseguire l’attività ad età elevate, bassi salari e aliquote ridotte – si riflettono in una pensione d’importo proporzionalmente minore. In altri termini, basandosi su criteri di neutralità attuariale fra versamenti e prestazioni, e non prevedendo strumenti redistributivi interni al sistema pensionistico, lo schema contributivo risulta scevro da elementi redistributivi espliciti e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade all’individuo nel mercato del lavoro.

A questo proposito, va ricordato come nel contributivo non sia presente l’integrazione al minimo che, soggetta a prova dei mezzi, incrementa il valore delle prestazioni di importo più basso negli schemi retributivo e *pro rata*. Come prestazione a carattere assistenziale è previsto, per chi supera l’età per il pensionamento di vecchiaia, unicamente l’assegno sociale, erogato a tutti gli anziani poveri indipendentemente da una precedente attività lavorativa.

Va altresì sottolineato che, pur in presenza di uno schema formalmente neutrale dal punto di vista attuariale, flussi redistributivi impliciti – connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione – sono legati al meccanismo di calcolo dei coefficienti di trasformazione, basati sull’aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana (tenendo in considerazione anche la probabilità di lasciare in eredità una pensione di

¹⁰ Il metodo contributivo non assicura, pertanto, i lavoratori contro shocks aggregati che possano colpire il sistema economico. La quota della spesa per pensioni sul PIL è invariante al mutare delle variabili macroeconomiche e demografiche e, di conseguenza, i meccanismi del contributivo riversano sull’entità delle prestazioni pagate le variazioni di tali grandezze aggregate.

¹¹ Salari più elevati, a parità di aliquota, accrescono contributi e prestazioni. Tuttavia, una maggiore crescita salariale riduce il tasso di sostituzione, dato che, trattandosi di un indicatore costruito come rapporto fra pensione e ultima retribuzione, accresce il denominatore più del numeratore.



reversibilità). Per tale via, il sistema contributivo redistribuisce a favore delle donne (che hanno, in media, una più elevata aspettativa di vita, seppur soggette ad ampie discriminazioni sul lavoro), delle coppie sposate e, in generale, di chi ha una longevità maggiore della media. Tenuto conto che la letteratura epidemiologica è concorde nell'evidenziare come la longevità sia minore per chi proviene da uno status socio-economico più svantaggiato (Costa *et al.* 2010; Rosolia 2012; Leombruni *et al.* 2015), il contributivo potrebbe determinare flussi redistributivi regressivi¹².

3. Le pensioni attese di alcuni “lavoratori tipo”

Per valutare i rischi di inadeguatezza delle pensioni contributive e iniziare a riflettere su quale intervento di *policy* potrebbe eventualmente attenuare tali rischi, è utile presentare alcune simulazioni sulle prestazioni attese da lavoratori che dovessero differire per storia lavorativa e salariale. Come indicatori di adeguatezza delle pensioni attese, si mostrano sia il tasso di sostituzione – cioè il rapporto fra pensione e ultimo salario - che segnala la capacità o meno di mantenere invariato il tenore di vita dopo il pensionamento¹³, sia il rapporto fra pensione ed assegno sociale, che indica di quanto la pensione individuale si discosti da un valore rappresentativo della soglia di povertà in vecchiaia.¹⁴

Le simulazioni riguardano i primi lavoratori aderenti integralmente al sistema contributivo, ovvero coloro i quali hanno iniziato a lavorare il 1° gennaio 1996. Per via delle norme introdotte

¹² Conseguenza dell'applicazione di coefficienti indifferenziati per gruppi sociali omogenei è la non neutralità nei tassi di rendimento effettivi sui contributi versati. Inoltre, la correlazione positiva tra reddito e longevità mette a chiaro rischio l'equità del sistema e può comportare effetti sulla stessa spesa per pensioni, dato che le prestazioni più alte sono, in media, più durature (Conti e Raitano 2015).

¹³ Nella valutazione del livello di adeguatezza delle prestazioni individuali, prendere in considerazione il solo tasso di sostituzione può essere riduttivo e, in alcuni casi, fuorviante. Come accennato, il metodo di calcolo contributivo penalizza in maniera progressiva (in termini di tasso di sostituzione) le carriere per cui i tassi di crescita dei salari superano il tasso di rendimento attribuito annualmente sui contributi versati. Viceversa, sono premiate, in termini di tassi di sostituzione, le carriere per cui il tasso di crescita dei salari risulta inferiore al rendimento attribuito sui contributi. Un basso tasso di sostituzione può essere quindi associato sia a una pensione particolarmente limitata, sia a una pensione di importo relativamente alto, ma ampiamente inferiore a una retribuzione finale che è cresciuta in modo consistente rispetto a quella media dell'intera carriera.

¹⁴ In seguito alla riforma del 2011, l'importo dell'assegno sociale è assunto come parametro di riferimento per regolare la possibilità di accesso anticipato al pensionamento (fino a 3 anni prima dell'età di vecchiaia) per i lavoratori appartenenti al regime contributivo (una sorta di “requisito economico”, da accompagnare ai requisiti anagrafico e contributivo).



dalle riforme del periodo 2009-11, in linea con l'aumento atteso dell'aspettativa di vita, intorno al 2040 tali lavoratori dovrebbe ritirarsi in base ai seguenti requisiti¹⁵:

- 69 anni di età, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale;
- 66 anni di età, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale;
- 73 anni di età, con anzianità non inferiore a 5 anni e una pensione non superiore a 1,5 volte l'assegno sociale (che, se soddisfatte le condizioni previste dalla prova dei mezzi per questo specifico trasferimento assistenziale, verrà erogato a partire dai 69 anni);
- indipendentemente da età e importo, si potrà andare in "pensione anticipata" dopo 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo).

Come chiarito nel precedente paragrafo, nello schema contributivo i livelli delle prestazioni dipenderanno dall'andamento di una serie di variabili macroeconomiche e demografiche e dalle dinamiche di carriera dei lavoratori. Nelle simulazioni si ipotizza, dal 2018 in poi, una crescita reale annua del PIL dell'1% e un tasso di inflazione del 2%, si fa uso delle proiezioni demografiche dell'Istat per il calcolo dei coefficienti di trasformazione e, per quanto riguarda le dinamiche salariali, si identificano tre tipologie di lavoratori (che ipotizziamo abbiano iniziato a lavorare a 24 anni):

- a) a "bassa dinamica" (un *operaio* rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996 con una retribuzione lorda annua di 15.000 Euro a prezzi 1996, che cresce ogni anno lo 0,5% in meno del Pil nominale;
- b) a "media dinamica" (un *impiegato* rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996 con una retribuzione lorda annua di 20.000 Euro, che cresce ogni anno allo stesso tasso del Pil nominale;
- c) a "alta dinamica" (un *dirigente* rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996 con una retribuzione lorda annua di 25.000 Euro, che cresce ogni anno lo 0,5% in più del Pil nominale.

Per simulare storie di carriera più svantaggiate si sono immaginati anche scenari di carriera in cui i lavoratori a "bassa dinamica" siano caratterizzati da interruzioni lavorative non compensate da contribuzioni figurative (ad esempio, per disoccupazione indennizzata). In particolare, si è simulato il caso di dipendenti che trascorrono in inattività un intero anno ogni tre/cinque anni di lavoro (trascorrendo quindi in inattività, nel periodo dai 24 ai 69 anni,

¹⁵ Non si considerano, dato che non è chiaro se verranno mantenute in via strutturale, le norme introdotte dal Governo con la Legge di Stabilità per il 2011 relative alla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i lavoratori "precoci" (chi ha iniziato a lavorare prima dei 18 anni di età) e attraverso la cosiddetta APE sociale.



rispettivamente, sette e undici anni). Inoltre, per valutare l'impatto sulle pensioni attese derivanti dal lavoro part-time – e dunque da un salario proporzionalmente minore – associato a frequenti interruzioni di carriera (come accade a molte donne impiegate nella grande distribuzione), si è considerata anche la storia lavorativa di un dipendente part-time per l'intera carriera, a bassa dinamica retributiva e con un salario iniziale, nel 1996, di 10.000 Euro, e caratterizzato da un anno di interruzione ogni tre anni lavorati. Infine, per valutare ulteriormente le prospettive pensionistiche di individui con carriere particolarmente fragili, abbiamo simulato il caso di chi avesse trascorso l'intero periodo 1996-2017 lavorando come collaboratore parasubordinato a tempo pieno, in modo da incorporare l'effetto del divario di aliquote fra lavoro dipendente e parasubordinato che scomparirà solo a partire dal 2018. Anche in questo caso abbiamo simulato le prospettive di un lavoratore a bassa dinamica salariale, distinguendo i casi di carriera piena, un anno di interruzione ogni cinque lavorati e un anno di interruzione ogni tre lavorati.

Nello schema contributivo, il cospicuo aumento dell'età pensionabile introdotto dalle riforme del 2009-2011 – che prevedono, come noto, l'aggiornamento automatico dei requisiti di pensionamento in base all'evoluzione dell'aspettativa di vita – dovrebbe consentire di accrescere l'importo della pensione, per effetto dei più elevati coefficienti di trasformazione da applicare quando l'età di ritiro aumenta e dell'eventuale maggiore durata della vita lavorativa, che comporterebbe una più elevata accumulazione contributiva. A conferma di questa impressione, le simulazioni relative a lavoratori con carriere “piene” e lunghe (oltre 40 anni di contributi; Tabella 1) mostrano come il rapporto fra pensione e ultima retribuzione sarebbe del tutto simile - attorno all'80% netto - se non superiore, a quello dello schema retributivo, dove però prestazioni di simile importo erano pagate a età anagrafiche ben inferiori. Chi dovesse trascorrere una vita lavorativa stabile e remunerata decentemente riceverebbe, dunque, una prestazione del tutto adeguata al tenore di vita precedente al pensionamento e l'importo della pensione risulterebbe ben superiore all'assegno sociale¹⁶.

¹⁶ Si noti che, nelle simulazioni della tabella 1, salvo il caso del lavoratore con bassa dinamica a 66 anni d'età, la pensione a cui si avrebbe diritto eccederebbe la soglia di 2,8 volte l'assegno sociale e, pertanto, sarebbe consentito ritirarsi prima dell'età di vecchiaia.



Tabella 1. Indicatori di adeguatezza del sistema previdenziale in base alle diverse età di ritiro, per lavoratori dipendenti con carriera "piena" e diverse dinamiche salariali¹.

| | Tasso di sostituzione lordo | | |
|-----------|--|-----------------------------|----------------------------|
| | Bassa dinamica ² | Media dinamica ³ | Alta dinamica ⁴ |
| 66 | 76.4% | 68.9% | 62.5% |
| 67 | 81.3% | 73.2% | 66.1% |
| 68 | 86.6% | 77.8% | 70.2% |
| 69 | 92.5% | 82.8% | 74.5% |
| | Rapporto pensione/assegno sociale | | |
| | Bassa dinamica ² | Media dinamica ³ | Alta dinamica ⁴ |
| 66 | 2.79 | 4.10 | 5.67 |
| 67 | 2.96 | 4.35 | 6.03 |
| 68 | 3.13 | 4.63 | 6.43 |
| 69 | 3.33 | 4.93 | 6.86 |

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. ² Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro. ³ Crescita annua del salario nominale uguale a quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 20.000 Euro. ⁴ Crescita annua del salario nominale dello 0,5% maggiore di quella del Pil nominale e salario annuo nel 1996 di 25.000 Euro.

Fonte: nostre elaborazioni.

Quindi nessun problema? Tutt'altro. Il problema esiste, ed è grave, per chi dovesse avere una carriera svantaggiata, cioè caratterizzata da ripetuti periodi di non lavoro, bassi salari o forme contrattuali atipiche (soggette, in passato, ad aliquote contributive più basse). Tali lavoratori, infatti, rischierebbero di ritrovarsi con un montante esiguo anche dopo decenni di attività e, di non potere accedere al pensionamento anticipato sulla base delle norme introdotte dalla riforma del 2011 (tabelle 2 e 3).¹⁷

¹⁷ Consentendo il pensionamento anticipato solo agli individui che abbiano maturato un trattamento d'importo uguale ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale, il sistema delineato dalla riforma del 2011 obbligherà a posporre il pensionamento proprio gli individui caratterizzati da carriere meno favorevoli, e dunque esposti a un maggior rischio di disoccupazione in vecchiaia.



Tabella 2. Indicatori di adeguatezza del sistema previdenziale in base alle diverse età di ritiro, per lavoratori dipendenti a bassa dinamica di salario e con carriere discontinue¹.

| | Tasso di sostituzione lordo | | |
|-----------|--|--|--|
| | Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 5 anni ² | Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ³ | Sempre part-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁴ |
| 66 | 70.1% | 66.7% | 66.7% |
| 67 | 74.7% | 71.2% | 71.2% |
| 68 | 79.8% | 76.2% | 76.2% |
| 69 | 85.3% | 81.5% | 81.5% |
| | Rapporto pensione/assegno sociale | | |
| | Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 5 anni ² | Sempre full-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ³ | Sempre part-time con 1 anno di "buco" ogni 3 anni ⁴ |
| 66 | 2.17 | 1.90 | 1.27 |
| 67 | 2.30 | 2.02 | 1.34 |
| 68 | 2.44 | 2.10 | 1.40 |
| 69 | 2.60 | 2.23 | 1.49 |

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età. Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. ² Salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro, ogni 5 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione. ³ Salario annuo nel 1996 di 15.000 Euro, ogni 3 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione. ⁴ Salario annuo nel 1996 di 10.000 Euro, ogni 3 anni di lavoro si registra un anno di assenza di lavoro e contribuzione.

Fonte: nostre elaborazioni.

Sulla base delle nostre simulazioni, un lavoratore a bassa dinamica salariale, che dovesse registrare 7 anni di mancata contribuzione, sarebbe costretto a lavorare fino a 69 anni (cioè fino all'età legale di pensionamento, con 38 anni di contribuzione) per poter ricevere la pensione, dato che non soddisferebbe il "requisito economico" di un rapporto fra pensione ed assegno sociale pari ad almeno 2,8; a maggior ragione, lo stesso vincolo riguarderebbe chi dovesse avere 11 anni di interruzione della contribuzione nel corso della carriera (Tabella 2). D'altro canto, i lavoratori più sfortunati (intermittenti, che lavorano come dipendenti part-time o come parasubordinati; terza colonna nelle tabelle 2 e 3) non soddisferebbero, nelle nostre ipotesi, neanche il requisito di una prestazione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale e, pertanto, dovrebbero continuare a lavorare oltre i 69 anni.



Tabella 3. Indicatori di adeguatezza del sistema previdenziale in base alle diverse età di ritiro, per lavoratori sempre parasubordinati, a bassa dinamica salariale e con carriere discontinue¹.

| | Tasso di sostituzione lordo | | |
|----|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| | Carriera piena | 1 anno di "buco" ogni 5 anni | 1 anno di "buco" ogni 3 anni ² |
| 66 | 60.1% | 53.8% | 50.8% |
| 67 | 64.3% | 57.7% | 54.7% |
| 68 | 68.9% | 62.0% | 58.5% |
| 69 | 74.0% | 66.7% | 63.0% |
| | Rapporto pensione/assegno sociale | | |
| | Carriera piena | 1 anno di "buco" ogni 5 anni | 1 anno di "buco" ogni 3 anni ² |
| 66 | 2.20 | 1.66 | 0.96 |
| 67 | 2.34 | 1.78 | 1.03 |
| 68 | 2.49 | 1.90 | 1.07 |
| 69 | 2.66 | 2.03 | 1.15 |

¹ Inizio attività nel 1996 a 24 anni di età con un salario annuo di 15.000 Euro. Crescita annua del salario nominale dello 0,5% inferiore a quella del Pil nominale. Crescita del Pil nominale effettivo fino al 2017, ipotizzato pari al 3% annuo dal 2018 in poi, con tasso di inflazione annuo del 2%. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2040. ² Salario annuo nel 1996 di 10.000 Euro.

Fonte: nostre elaborazioni.

Ovviamente, non sappiamo quanti individui avranno, nei prossimi decenni, storie lavorative particolarmente sfavorevoli lungo una o più dimensioni (frequenti interruzioni lavorative, forme contrattuali atipiche o part-time involontarie, bassi salari). Per fare un po' più di luce su questo tema, nel prossimo paragrafo si presentano alcuni dati circa l'accumulazione *effettiva* di contributi nella prima fase di carriera di chi ha iniziato a lavorare dopo il 1995.

Prima di presentare queste evidenze e ragionare sulle implicazioni di *policy*, va sottolineato come le simulazioni finora mostrate smentiscano due luoghi comuni sugli esiti del passaggio al sistema contributivo: ovvero, che tutti avranno pensioni molto modeste – cosa non vera, come mostrato in Tabella 1, per chi dovesse riuscire a trascorrere una carriera lunga e continuativa – e che l'unico modo per trascorrere una vecchiaia agiata consista nel ricorrere alla previdenza integrativa. A tale proposito va evidenziato come il quadro definito dalla riforma del 2011, che ha stabilito età pensionabili molto elevate, abbia modificato radicalmente la convenienza della previdenza integrativa. Come visto, chi dovesse riuscire a trascorrere vite lavorative lunghe, sostanzialmente continue e con salari dignitosi, raggiungerebbe tassi di sostituzione non



dissimili da quelli ottenibili applicando la vecchia formula retributiva. Per tali tipologie di individui – che, al momento, non si può chiaramente prevedere se saranno maggioritarie o minoritarie – il sistema pubblico offrirebbe coperture adeguate e, dunque, l'integrazione privata non risulterebbe necessaria (salvo che per approfittare delle agevolazioni fiscali concesse alla previdenza integrativa). Diverso è il caso di lavoratori caratterizzati da carriere frammentate e poco remunerate. Costoro, ammesso che riescano a restare attivi fino alle età di ritiro previste dalla riforma, rischiano di ricevere al pensionamento una prestazione pubblica di importo limitato, che potrebbe utilmente beneficiare di un'integrazione da fonte privata.

Tuttavia, come conferma l'evidenza dei dati sulla partecipazione ai fondi pensione in Italia, i lavoratori con carriere a rischio tendono "razionalmente" a non partecipare alla previdenza integrativa per molteplici ragioni (Raitano 2017b): la presenza di vincoli amministrativi sull'adesione ai fondi collettivi, l'assenza di TFR per i parasubordinati, il maggior onere in termini di costi amministrativi che nei fondi pensione gravano su chi ha storie contributive frammentate e, soprattutto, l'esistenza di stringenti vincoli di liquidità per chi ha retribuzioni basse e/o contratti di durata limitata che rendono preferibile ricevere il TFR al termine di ogni rapporto di lavoro o che, più in generale, inducono a una scarsa propensione al risparmio di lungo periodo. Pertanto, per i lavoratori con carriere svantaggiate, la previdenza privata non può rappresentare una risposta ai rischi di inadeguatezza della pensione futura, risposta che va dunque cercata all'interno del sistema pubblico; appare, infatti, del tutto implausibile che un *working poor* precario risparmi parte della propria limitata retribuzione per garantirsi un maggior consumo da anziano (Jessoula e Raitano 2015).

Va ad ogni modo sottolineato come il rischio di trattamenti modesti non derivi dalla mera applicazione della formula di calcolo contributiva, quanto dalla coesistenza delle rigide regole attuariali del contributivo con un mercato del lavoro incapace di offrire alla gran parte degli attivi prospettive di carriera dignitose. Passiamo dunque ad analizzare quanti, fra gli entrati in attività nei primi anni di applicazione della formula contributiva, abbiano finora trascorso una porzione di vita lavorativa poco favorevole e rischino di ritrovarsi al pensionamento con una prestazione di modesta entità qualora la loro vita lavorativa non dovesse migliorare sensibilmente.

4. Storie di carriera e accumulazione contributiva delle coorti entrate in attività dal 1996

4.1. I dati e la metodologia di analisi

In questo paragrafo si fa uso del dataset campionario AD-SILC costruito incrociando le interviste della versione italiana di EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*), un'indagine annuale che registra redditi e condizioni di vita di un ampio campione di residenti nell'Unione Europea, con le informazioni longitudinali raccolte negli archivi amministrativi dell'INPS, che registrano con estremo dettaglio¹⁸ l'intera storia di carriera di tutti i lavoratori in Italia¹⁹.

Nello specifico, in questa sede ci si è concentrati sul sotto-campione di individui entrati in attività fra il 1996 e il 2001 (12.657 individui) – ovvero le prime 6 coorti di lavoratori la cui pensione verrà calcolata interamente in base alla formula contributiva – e sono seguiti tali individui per i 10 anni successivi a quello di ingresso (dunque, nel periodo 1997-2006 gli entrati nel 1996, nel periodo 1998-2007 gli entrati nel 1997 e così via, escludendo dall'analisi l'anno di ingresso, che è per definizione incompleto e di durata variabile a seconda del mese di ingresso)²⁰.

L'osservazione di una lunga fase di carriera di un campione rappresentativo di lavoratori consente di osservare gli eventi svantaggiosi (bassi salari, non occupazione, atipicità contrattuale) sperimentati in questa fase e valutare quanti individui potrebbero rischiare, in futuro, di ricevere prestazioni pensionistiche di importo limitato, qualora il loro percorso lavorativo dovesse continuare a registrare episodi sfavorevoli anche nei decenni a venire.

Come chiarito in precedenza, nello schema contributivo i rischi di inadeguatezza della pensione discendono da tre elementi di svantaggio/rischio individuale: i) i bassi salari (anche a causa di forme di part-time involontario); ii) le frequenti interruzioni dell'attività (non compensate da contribuzioni figurative); iii) i periodi lavorati con forme contrattuali soggette ad aliquota contributiva ridotta. La diffusione di questi rischi nella prima fase di carriera determina il montante di contributi accumulato (figurativamente) al termine del periodo osservato.

¹⁸ I dati amministrativi dell'INPS rilevano, fra le altre cose, per ogni rapporto di lavoro avuto da un individuo nel corso di un anno, la durata (in settimane), la retribuzione lorda e la forma contrattuale (ricavata dalla Gestione INPS o dalla Cassa professionale a cui si versano i contributi) e gli eventuali periodi trascorsi ricevendo indennità di maternità, malattia e Cassa Integrazione o un sussidio di disoccupazione.

¹⁹ Si ringrazia la Fondazione Giacomo Brodolini per avere concesso l'utilizzo del dataset AD-SILC.

²⁰ L'anno di ingresso è stato definito come il primo anno con almeno 13 settimane di lavoro, ad un'età compresa fra i 15 e i 35 anni.



Per valutare la diffusione dei rischi connessi a fasi svantaggiate nei 10 anni successivi l'entrata in attività e le conseguenze di tali rischi per le prospettive previdenziali, abbiamo calcolato diversi indicatori, che hanno il pregio di consentire di mostrare separatamente l'importanza di ognuno dei tre fattori di rischio summenzionati nella prima fase di carriera del nostro campione:

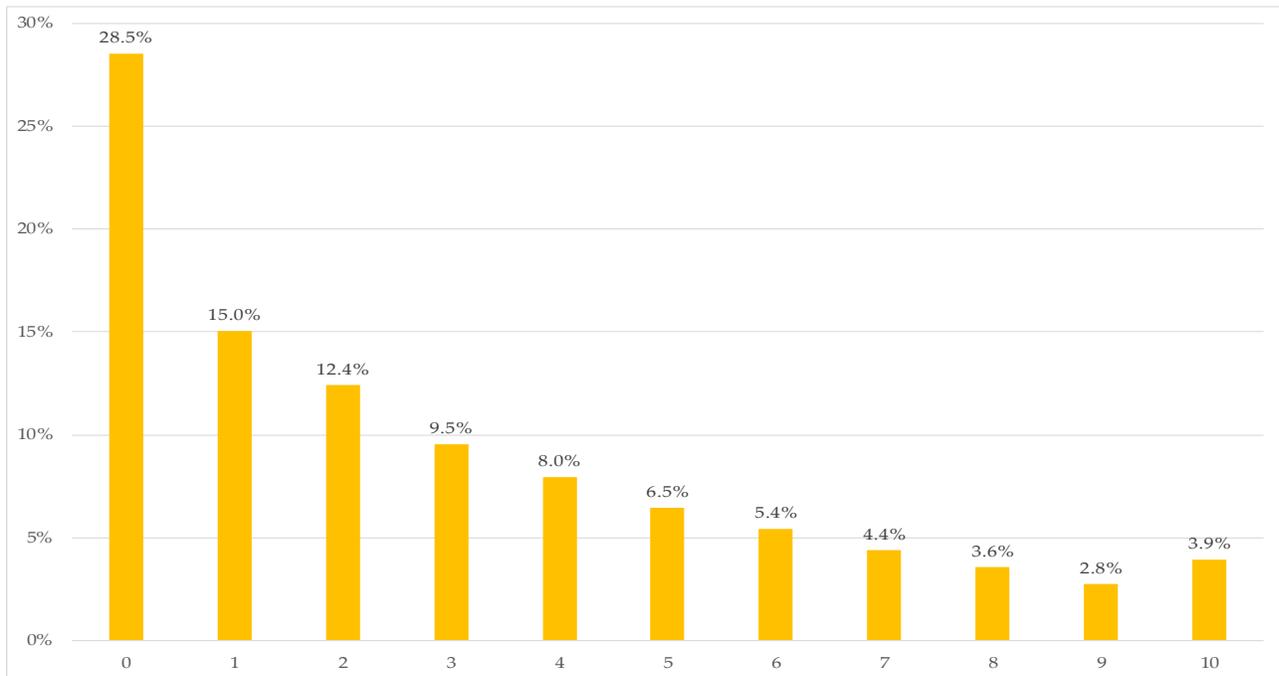
- i) il numero di anni in cui la retribuzione complessiva annua lorda è risultata inferiore a 12.000 euro annui a prezzi costanti - che identifichiamo come una sorta di soglia di *in work poverty* relativa (paragrafo 4.2);²¹
- ii) il rapporto fra le settimane di lavoro o di contribuzione figurativa nei 10 anni e il numero di settimane potenzialmente lavorate (pari a 520; paragrafo 4.3);
- iii) il rapporto fra il numero di settimane trascorse lavorando da parasubordinato (come collaboratore o "a partita IVA"), o come autonomo o libero professionista, o come dipendente, e il numero di settimane di lavoro potenziali nel decennio (paragrafo 4.3);
- iv) il rapporto fra il montante di contributi accumulato al termine dei 10 anni e quello che avrebbe accumulato, nello stesso periodo, un lavoratore che fosse stato continuativamente occupato come dipendente a tempo pieno, conseguendo ogni anno la retribuzione mediana dei dipendenti full-time (paragrafo 4.4).

4.2. Il rischio di bassa retribuzione

Un'ampia quota di lavoratori entrati in attività fra il 1996 e il 2011 è caratterizzata da un frequente rischio di *in work poverty* nel primo decennio di carriera (Figura 1): il 44% del nostro campione ha infatti trascorso almeno 3 anni su 10 ricevendo un salario lordo inferiore alla soglia di 12.000 euro e il 20,1% ha percepito una retribuzione minore del valore soglia per almeno 6 anni (in alcuni casi, anche a causa di temporanee uscite - e quindi retribuzioni nulle - dall'occupazione, quantomeno da quella regolare, che viene registrata dall'INPS).

²¹ Stabilito pari a 20.000 Euro il valore mediano di una retribuzione annua lorda nella prima fase di carriera, la soglia esprime, infatti il 60% della mediana.

Figura 1. Distribuzione del numero di anni con bassa retribuzione nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro

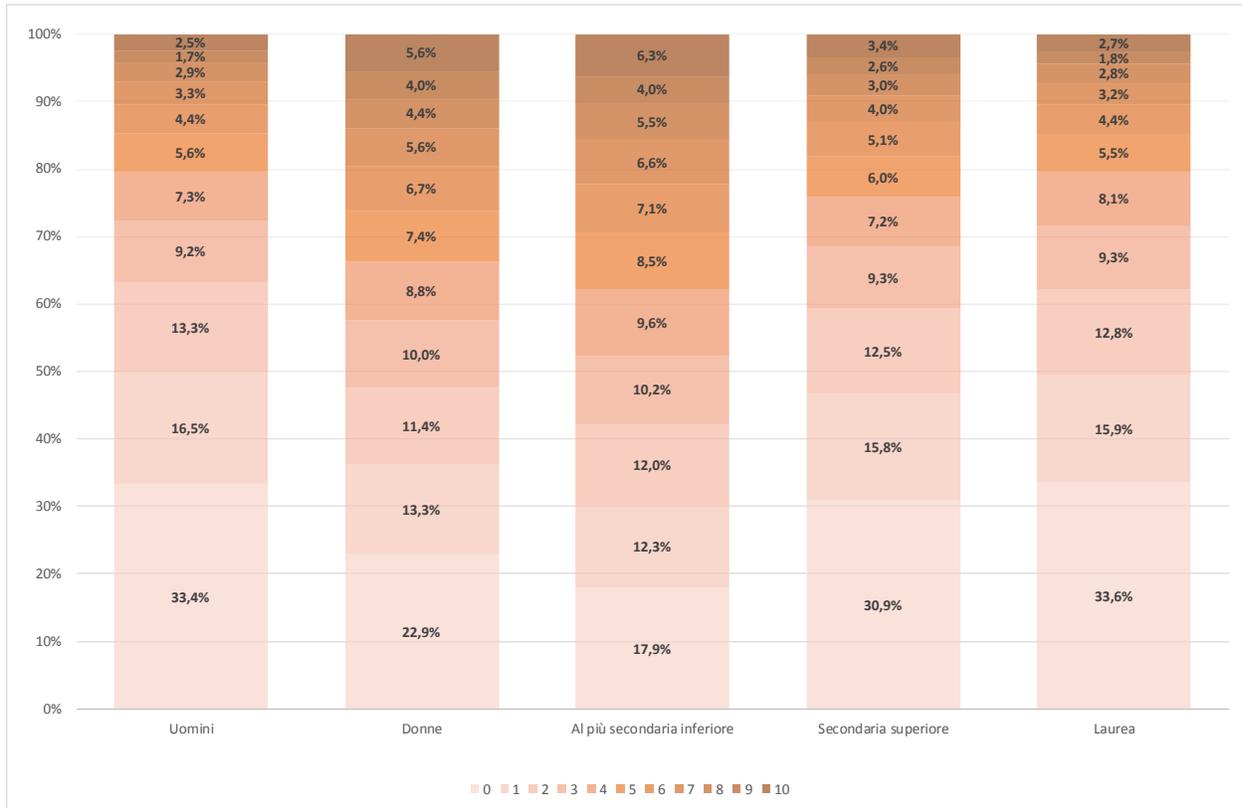


Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Come previsto, il rischio di basse retribuzioni è maggiore per le donne rispetto agli uomini e per chi ha un titolo di studio inferiore rispetto a chi ha una laurea o un diploma secondario superiore; tuttavia, tale rischio non appare per nulla irrilevante anche fra i relativamente avvantaggiati (Figura 2): fra gli uomini e fra i laureati, infatti, il 36,8% e il 37,8%, rispettivamente, risulta in una situazione di *in work poverty* per almeno 3 anni nel decennio osservato.



Figura 2. Distribuzione del numero di anni con bassa retribuzione nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro, per genere e istruzione



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

4.3. I "buchi" contributivi e le tipologie di carriera

Una dimensione molto rilevante per spiegare la vulnerabilità lavorativa e, conseguentemente, il rischio di accumulare insufficienti contributi ai fini pensionistici consiste nella frequenza delle interruzioni lavorative, spesso associate – quando le interruzioni non danno diritto a ricevere un sussidio di disoccupazione – all'assenza di contribuzione figurativa.²²

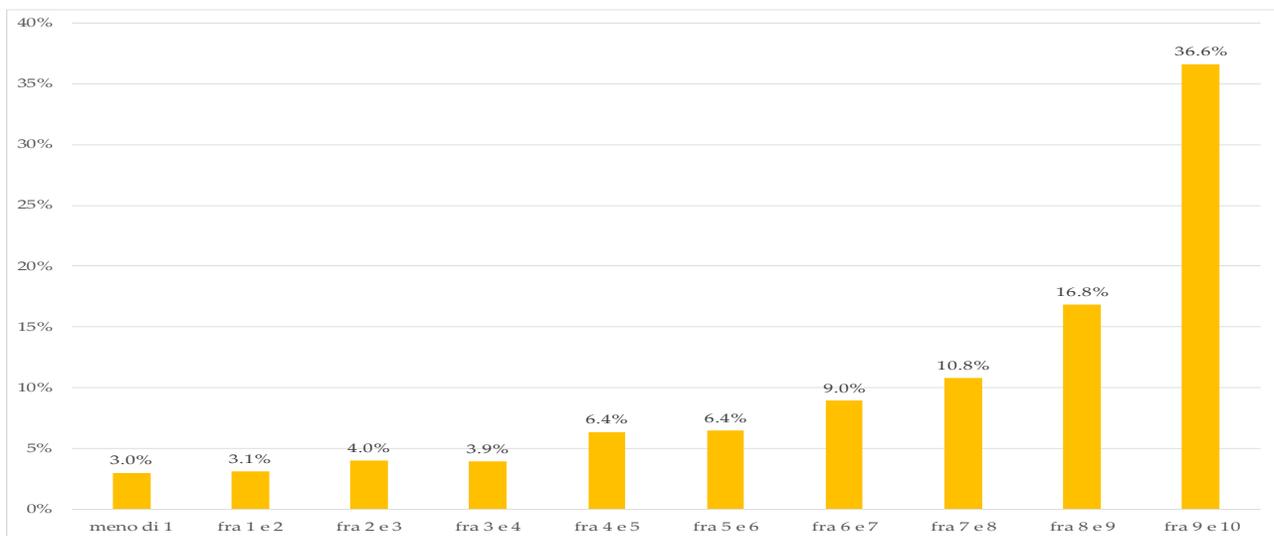
Come indicatore di frequenza contributiva si è pertanto calcolato il rapporto fra le *settimane effettive di contribuzione* (da lavoro o figurativa) nel decennio osservato e il numero di settimane potenziali di contribuzione (pari a 520). Come evidente nella Figura 3, che esprime tale rapporto in intervalli annuali, un'ampia quota di lavoratori è caratterizzata da un ampio *gap contributivo*

²² Nelle analisi, coerentemente con la normativa italiana, abbiamo considerato come lavorativi i periodi trascorsi ricevendo indennità di maternità, malattia o cassa integrazione.



nel primo decennio di attività: poco più di 1/3 dei lavoratori (il 36,6%) ha infatti un periodo contributivo sostanzialmente pieno (pari ad almeno 468 settimane su 520), mentre per il 20,4% dei lavoratori i primi 10 anni di attività si riflettono in un periodo effettivo di lavoro o contribuzione non superiore a 5 anni. I periodi senza lavoro o contribuzione sono più frequenti fra le donne e le persone a bassa istruzione, ma caratterizzano molti anche fra gli uomini e i laureati (Figura 4).

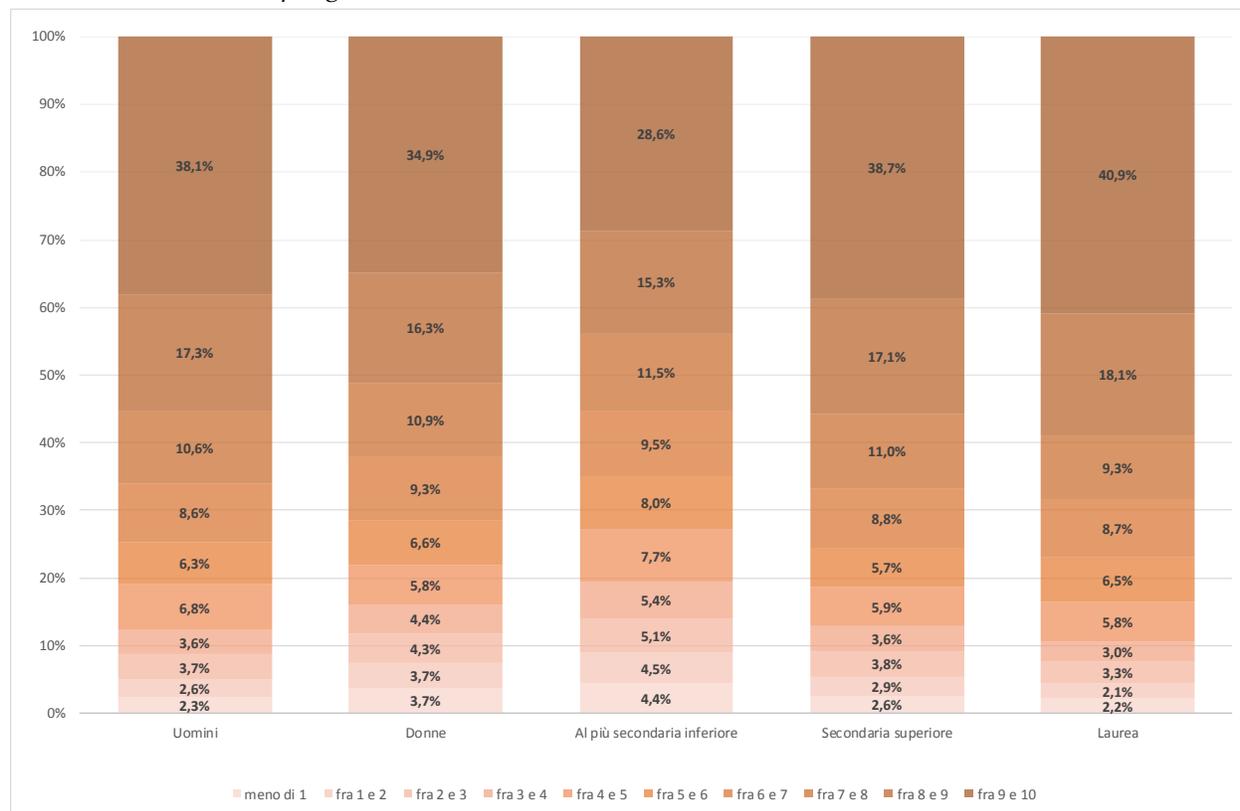
Figura 3. *Distribuzione del numero di anni effettivi di contribuzione nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro*



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC



Figura 4. Distribuzione del numero di anni effettivi di contribuzione nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro, per genere e istruzione



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

I rischi di inadeguatezza delle pensioni attese in Italia sono sovente associati alla diffusione dei contratti atipici “precari”, in primis quelli parasubordinati, che fino all’omogeneizzazione delle aliquote con quella dei dipendenti, che entrerà in vigore nel 2018, erano caratterizzati da aliquote contributive ridotte (pari addirittura al 10% nel periodo 1996-1997 e inferiori al 20% fino al 2006) e, nella maggior parte dei casi, da bassi salari e frequenti periodi di non lavoro (Raitano 2007). Tuttavia, l’analisi longitudinale delle carriere individuali induce a non enfatizzare troppo i, seppur molto gravi, rischi associati a tali forme contrattuali (peraltro in via di eliminazione anche se, nel frattempo, nuove forme contrattuali ancor più svantaggiose, come i voucher, sono emerse), dal momento che una quota esigua di lavoratori risulta continuativamente occupata con contratti parasubordinati (Figura 5)²³: solo il 2,1% del nostro campione ha infatti trascorso almeno 5 anni come collaboratore o “partita IVA” nel primo

²³ Nella figura 5 si considerano i periodi di contribuzione alla Gestione Separata INPS, sia come collaboratore parasubordinato che come professionista a “partita IVA” (non iscritto a uno specifico ordine professionale).

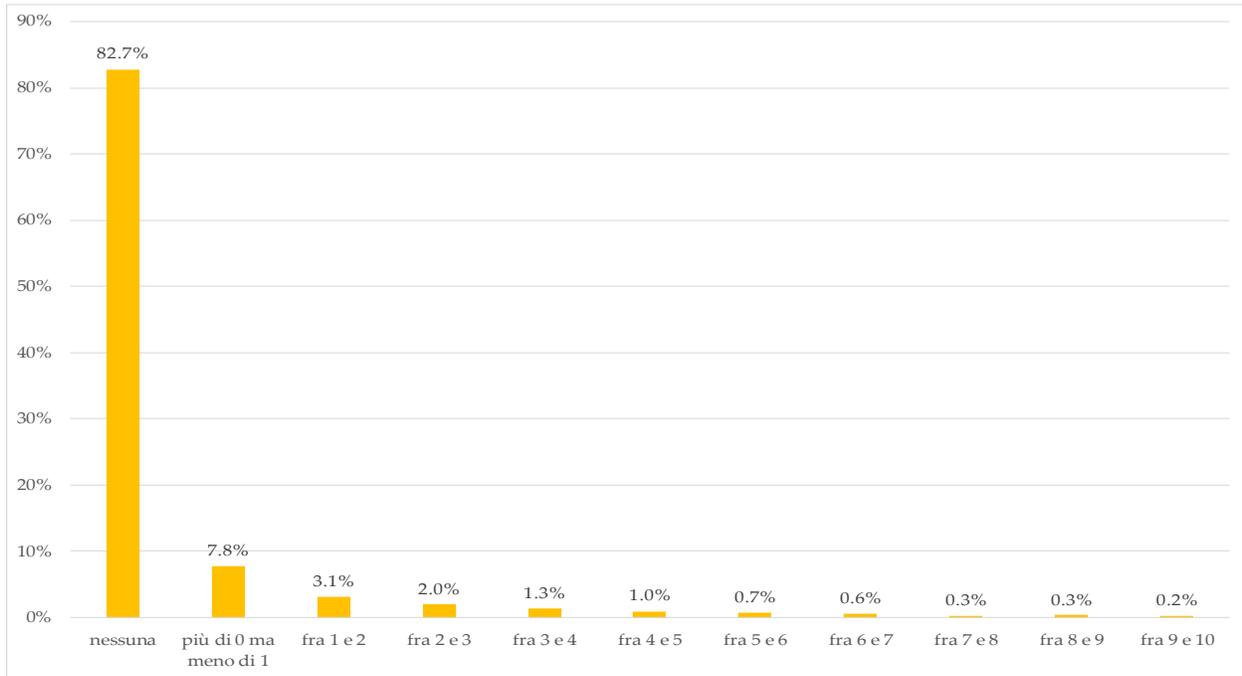
decennio di attività (fra questi, alcuni potrebbero essere individui che, per il tipo di attività professionale svolta, scelgono di lavorare con forme atipiche: ad esempio, i sindaci e gli amministratori di società).

A parità di condizioni retributive, anche gli autonomi (artigiani e commercianti, che versano i contributi nelle apposite gestioni INPS) e i liberi professionisti (iscritti alle Casse gestite dai vari ordini professionali) sono penalizzati dalla formula contributiva, dal momento che versano un'aliquota sostanzialmente più bassa (nel 2017, intorno al 23,5% per artigiani e commercianti e il 14,5% per gli avvocati iscritti alla Cassa Forense e gli architetti e gli ingegneri iscritti a Inarcassa)²⁴. Dai dati a nostra disposizione risulta, tuttavia, che solo il 7,5% del campione ha lavorato almeno 5 anni come autonomo o libero professionista nel decennio successivo all'ingresso in attività (figura 6).

²⁴ Si noti, tuttavia, che non tutte le Casse autonome gestite dagli ordini professionali prevedono pensioni basate sulla formula contributiva.

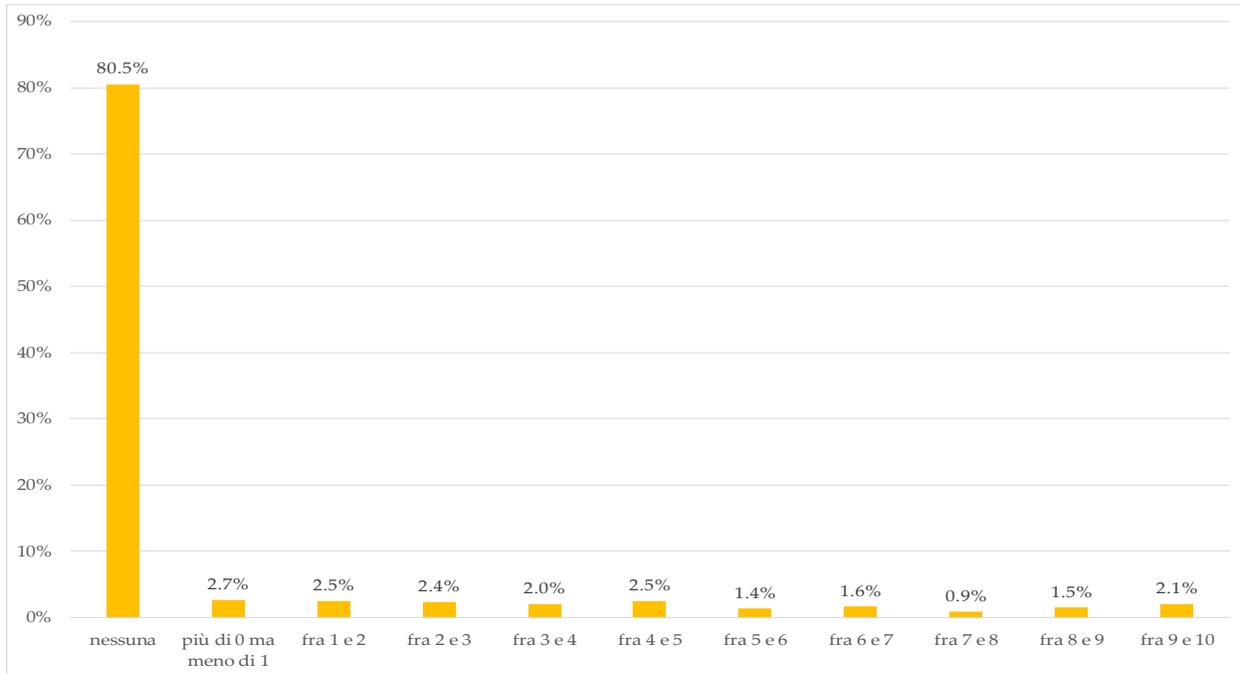


Figura 5. Distribuzione del numero di anni di contribuzione alla Gestione Separata INPS nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Figura 6. Distribuzione del numero di anni di contribuzione da autonomo o libero professionista nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro



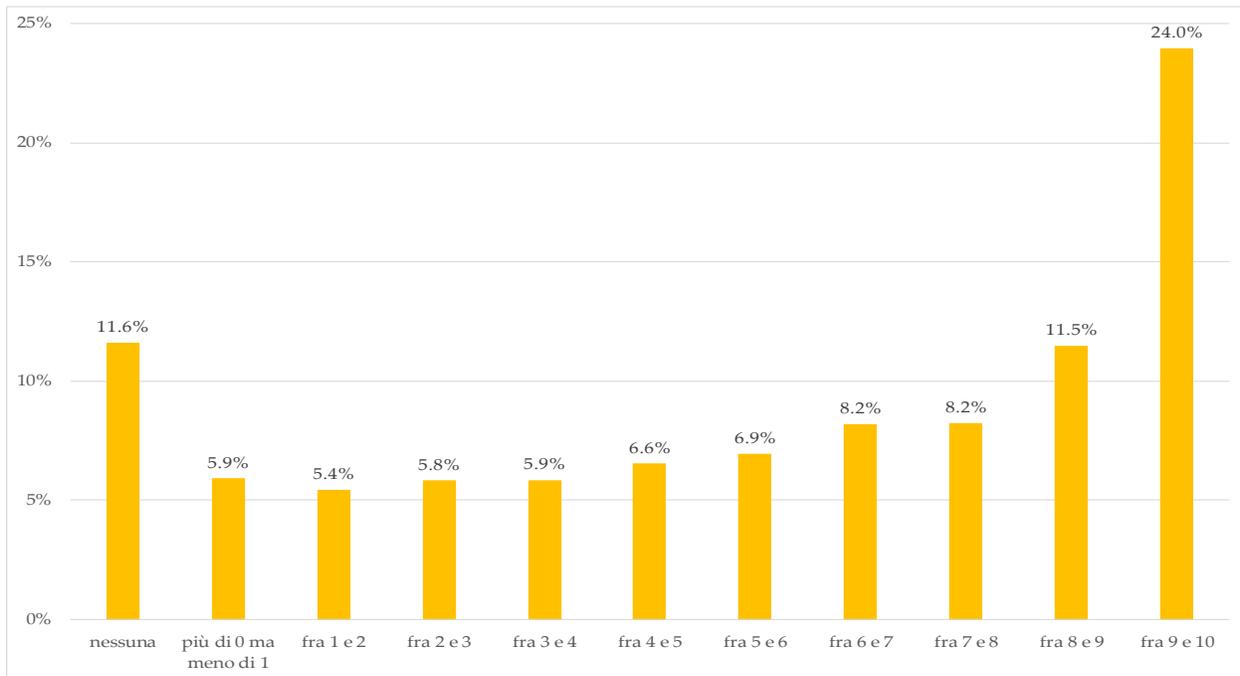
Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Nonostante le frequenti deregolamentazioni del mercato del lavoro italiano, dalla metà degli anni '90 la forma contrattuale prevalente anche per i neo-entrati in attività è rimasta, dunque, quella dipendente (a termine o a tempo indeterminato): il 58,8% del nostro campione ha infatti trascorso almeno 5 anni su 10 con un lavoro da dipendente e solo l'11,6% non ha mai sperimentato un lavoro subordinato nel primo decennio di attività (Figura 7).

Dall'osservazione della dinamica di carriera individuale emerge, inoltre, come le storie lavorative individuali siano spesso complesse e rappresentate da frequenti transizioni fra lavori e stati contrattuali diversi, anziché da stati lavorativi cristallizzati nel tempo (Raitano 2013). Tali storie e le loro implicazioni per i livelli di pensione futura non possono, dunque, essere valutate guardando meramente allo status lavorativo/contrattuale in un solo punto del tempo, ma necessitano di essere osservate in un orizzonte multi-temporale e con riferimento a più dimensioni di svantaggio (salari, contratti, interruzioni lavorative) anziché ad una sola di esse, per quanto grave.



Figura 7. Distribuzione del numero di anni di contribuzione da dipendente nei 10 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

4.4. L'accumulazione di contributi nel primo decennio di attività

I rischi di inadeguatezza delle pensioni attese vanno valutati sulla base di intere dinamiche di carriera, anziché assumendo che lo status osservato in un determinato momento rimanga immutato nel tempo, e descrivendo queste dinamiche sulla base di più dimensioni (retribuzioni, aliquote di versamento, periodi di contribuzione) anziché guardando a una sola di esse. Coerentemente, per cogliere l'effetto congiunto di tutte queste dimensioni nel tempo, abbiamo calcolato il *montante contributivo* che i lavoratori del nostro campione hanno accumulato (figurativamente, essendo a ripartizione il sistema pensionistico pubblico italiano) alla fine del primo decennio di attività (escludendo dall'analisi l'anno di ingresso)²⁵.

L'osservazione dei montanti accumulati non permette in modo immediato di valutare la loro adeguatezza. Non si è, in altri termini, in grado di dire se un montante di 35.000 euro dopo 10 anni di attività sia molto, sufficiente o troppo poco. Per valutare il livello di accumulazione si è

²⁵ Sui contributi, da lavoro o figurativi, versati è stato applicato, annualmente, il tasso di rendimento del contributivo (pari alla media del tasso di crescita del PIL nominale nel quinquennio precedente).



pertanto scelto di esprimerlo in termini relativi, cioè rispetto al montante che, nello stesso intervallo di tempo, avrebbe accumulato un lavoratore rappresentativo. Abbiamo pertanto espresso i montanti accumulati dagli individui del nostro campione come un rapporto rispetto a quanto avrebbe accumulato, nel decennio di riferimento, un individuo che fosse stato continuativamente occupato (cioè senza “buchi” di carriera/contributivi) come dipendente a tempo pieno e ricevendo, ogni anno, esattamente la retribuzione lorda annua mediana dei dipendenti full-time (pari a poco più di 21.000 euro, a prezzi correnti, nel 2010). Un valore del nostro indicatore pari ad 1 segnala, dunque, che nel decennio di nostra osservazione il lavoratore ha accumulato lo stesso montante del “dipendente mediano” rappresentativo; un valore inferiore registra, invece, il divario fra il valore di riferimento e il montante accumulato.

In coerenza con la metodologia standard nell’analisi della povertà relativa (che esprime solitamente la soglia di povertà come il 60% della mediana della distribuzione di riferimento), possiamo dunque immaginare che un valore del rapporto inferiore a 0,6 esprima il rischio di “povertà relativa di accumulazione contributiva” nel primo decennio di attività.

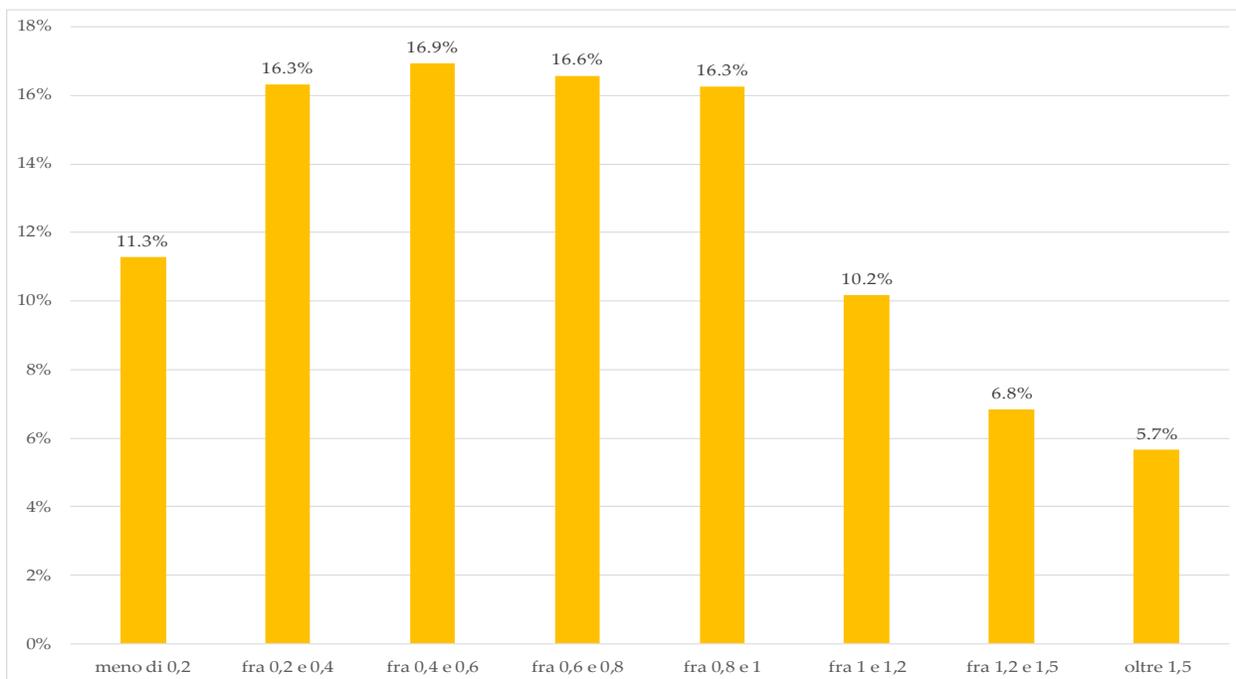
Sulla base del nostro indicatore, emerge chiaramente (Figura 8) come la gran parte del campione abbia registrato nel primo decennio di attività un’accumulazione contributiva (e, dunque, in ottica multidimensionale, una carriera) meno favorevole di quella del “dipendente full-time mediano”. La distribuzione del rapporto fra montante effettivo e montante potenziale è infatti chiaramente “asimmetrica verso sinistra”, ovvero, la gran parte del campione presenta un valore non superiore all’unità: solo il 22,7% del campione ha accumulato nel decennio più del “dipendente mediano”, mentre il 44,5% presenta un’accumulazione inferiore al 60% del nostro valore di riferimento e potrebbe, dunque, essere considerato a rischio di povertà relativa da anziano qualora la sua storia lavorativa non dovesse migliorare sensibilmente nei decenni a venire, lungo almeno una delle dimensioni che caratterizzano la fragilità della carriera in un’ottica previdenziale (retribuzioni, periodi lavorati o di contribuzione, aliquote di versamento).

A conferma dei rischi di limitata accumulazione, diffusi su tutte le coorti di neo-entrati in attività nei primi anni in cui la formula contributiva è in vigore, oltre alle criticità ampie fra gli individui più fragili, va osservato (Figura 9) come il rischio di avere accumulato meno del 60% del dipendente mediano sia elevato anche fra i laureati (34,8%) e non solo fra i diplomati nella secondaria superiore o con la sola scuola dell’obbligo (rispettivamente, 42,5% e 58,4%). Analogamente per le donne, fra le quali è maggiore il rischio di interruzioni lavorative e di forme di part-time involontario, il 51,1% ha accumulato nel decennio meno del 60% del



dipendente rappresentativo, mentre la quota di individui con montante limitato è molto elevata (38,9%) anche fra gli uomini.

Figura 8. *Distribuzione del rapporto fra il montante contributivo accumulato al termine dei primi 10 anni di attività e quello che sarebbe stato accumulato dal lavoratore dipendente rappresentativo*

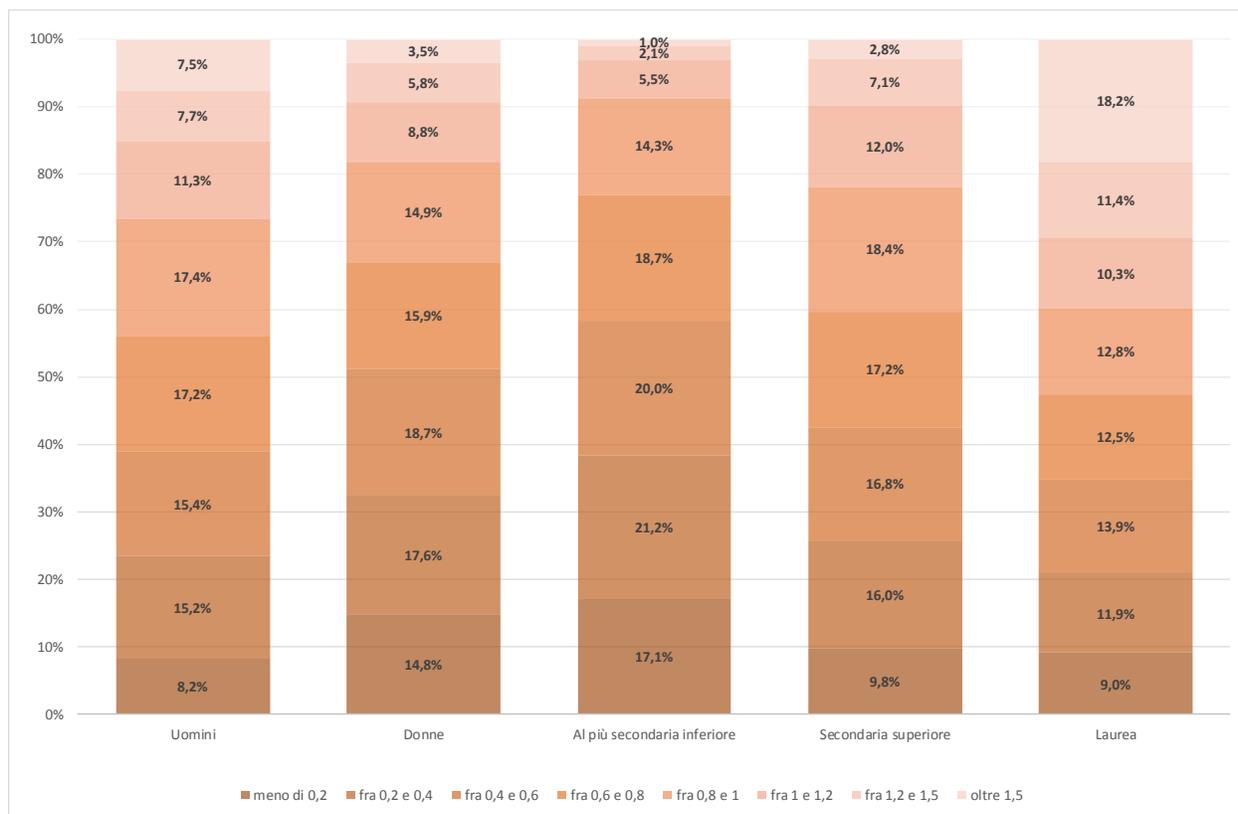


Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

Va infine sottolineato che l'aver considerato coorti entrate in attività fra il 1996 e il 2001 non consente di cogliere appieno l'effetto della crisi economica iniziata nel 2009 (che colpisce, parzialmente, i soli lavoratori entrati fra il 1999 e il 2001, quando peraltro erano già da anni in attività). È quindi del tutto probabile che il quadro di fragilità diffusa qui evidenziato, anche con rispetto alle prospettive pensionistiche, si aggravi sensibilmente quando ci si riferisca a coorti più giovani, che sono state maggiormente penalizzate – e nella fase di ingresso al lavoro, quando erano presumibilmente più fragili – dai devastanti effetti della crisi economico-occupazionale.



Figura 9. Distribuzione del rapporto fra il montante contributivo accumulato al termine dei primi 10 anni di attività e quello che sarebbe stato accumulato dal lavoratore dipendente rappresentativo, per genere e istruzione



Fonte: elaborazioni su dati AD-SILC

5. Quali politiche? Pregi e difetti della pensione di garanzia

5.1. Le motivazioni di un intervento

L'evidenza empirica del paragrafo precedente ha chiarito quanto sia diffusa la scarsa accumulazione di contributi previdenziali fra le giovani coorti di lavoratori italiani e come parte di questi possa rischiare di ricevere un trattamento pensionistico d'importo modesto qualora la loro carriera, e il quadro del mercato del lavoro italiano più in generale, non registrino sensibili miglioramenti negli anni a venire. In assenza di tali miglioramenti, l'applicazione della formula contributiva potrebbe dar luogo a trattamenti di importo particolarmente limitato, tali da costringere alcuni, come mostrato nel paragrafo 3, a lavorare fin oltre i 70 anni per accedere al diritto alla pensione o per vedere la loro pensione da lavoro integrata dall'assegno sociale (che,



si ricorda, è una prestazione assistenziale *means tested* pagata agli anziani di importo pari a 5.825 euro annui nel 2017, e cumulabile, per 1/3 del suo valore, con la pensione contributiva).

L'obiettivo di questo paragrafo è, allora, ragionare sull'opportunità e le modalità attraverso le quali si potrebbe modificare la formula di calcolo contributiva in modo da garantire chi dovesse avere carriere particolarmente svantaggiate quantomeno contro i rischi di povertà da anziani.

L'opportunità di interventi di modifica della formula contributiva va valutata in base al profilo dell'equità (Jessoula e Raitano 2015). Infatti, come chiarito nel paragrafo 2, il contributivo è da molti ritenuto "equo", in quanto applica uno stesso tasso di rendimento a tutti gli appartenenti a una determinata coorte e in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte individuali. Tuttavia, in un'ottica di *policy*, l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi, in modo acritico, ritiene che la previdenza debba basarsi su un rigido meccanismo di controprestazione fra contributi e benefici condivide, in realtà, un forte giudizio di valore secondo cui, implicitamente, ritiene "giusta" e immodificabile qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro.

In realtà, come segnalato anche dall'osservazione delle dinamiche di carriera nel paragrafo 4, i tratti del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici forme di diseguaglianze occupazionali, salariali e contrattuali, inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano affatto il risultato di un "giusto" processo di mercato che debba successivamente "crystallizzarsi" negli importi pensionistici. In aggiunta, come già richiamato, uno schema attuariale fondato sull'aspettativa di vita media non realizza l'effettiva equità interpersonale del rapporto fra contributi versati e ricchezza pensionistica effettivamente goduta nel corso della vita, dato che si generano, inevitabilmente, ampi flussi redistributivi, di segno regressivo, connessi alla minore longevità delle persone con uno status socio-economico meno favorevole (Leombruni et al. 2015).

Appare dunque opportuno riflettere sull'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui indubbi pregi di natura sia micro che macroeconomica, sintetizzati nel paragrafo 2, non vanno affatto minimizzati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto a episodi di instabilità contrattuale e di retribuzioni limitate, rischia di ritrovarsi da anziano in condizioni di disagio economico, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro. Il sistema contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecnicità, può dunque rappresentare una buona cornice per definire le regole di fondo del sistema previdenziale. Tuttavia, la sua applicazione non implica che, in modo trasparente, non ci si possa distanziare dalle sue regole rigide per far fronte ad alcune situazioni che dovessero comportare rischi di prestazioni particolarmente insufficienti.



Nell'impossibilità di contrastare ogni forma di iniquità presente nel mercato del lavoro (obiettivo che andrebbe comunque perseguito da ogni *policy maker* attento sia al corretto funzionamento dei mercati, sia all'eguaglianza delle opportunità e dei risultati), bisognerebbe quantomeno prevedere adeguate modifiche alla regola di calcolo della pensione che assicurino gli ex lavoratori dal rischio di ritrovarsi da anziani in condizioni di disagio, anche dopo aver essere stati attivi (non necessariamente occupati) per molti anni. E, va ribadito, in nessun modo tale rischio potrebbe essere tutelato dagli schemi pensionistici privati ai quali, per una molteplicità di ragioni, in primis i vincoli di liquidità stringenti, non partecipano i lavoratori che maggiormente andrebbero tutelati con integrazioni pensionistiche, ovvero i meno pagati e quelli con carriere frammentate.

I responsabili di politica economica hanno, invero, recentemente iniziato a percepire questa problematica. Nel verbale di intesa con i sindacati, firmato a settembre 2016, il Governo aveva delineato una "fase 2" del percorso di riforma previdenziale²⁶, indicando la possibilità di introdurre, all'interno del sistema pubblico, una "pensione di garanzia" a tutela degli attuali lavoratori che riceveranno una prestazione interamente contributiva.

L'idea circolata nelle ultime settimane, ma non specificata nei dettagli, né tantomeno confluita in un disegno di legge, prevede di far fronte ai futuri rischi dei pensionati poveri ampliando la cumulabilità fra pensione e assegno sociale (attualmente, come detto, solo 1/3 del valore della pensione è cumulabile con l'assegno sociale), in modo che nessun futuro pensionato con almeno 20 anni di contribuzione riceva una pensione di importo mensile inferiore a circa 660 euro correnti. Diversamente da alcune idee circolate in precedenza nel Partito Democratico, che prevedevano di tarare l'importo della prestazione garantita alla durata della carriera, si tratterebbe, dunque, di una integrazione di natura assistenziale, di importo slegato da età di ritiro e anzianità contributiva e soggetta a prova dei mezzi.

In realtà, quando a fine 2016 il Governo aveva iniziato a parlare di pensione di garanzia, con l'allora sottosegretario Nannicini, si era pensato a uno strumento di natura ben diversa da quanto attualmente in discussione, maggiormente coerente con le caratteristiche dello schema previdenziale contributivo e chiaramente ispirato all'idea di "pensione contributiva di garanzia" che era stata proposta, ormai diversi anni or sono, dal sottoscritto (Raitano 2011).

²⁶ Nella "fase 1", definita dalla Legge di Stabilità per il 2017, si sono introdotte alcune misure relative all'anticipo del pensionamento per gli attuali lavoratori anziani e all'incremento di importi e platea di beneficiari delle integrazioni al minimo per gli attuali aderenti ai sistemi retributivo e *pro rata*.



5.2 Le caratteristiche della pensione contributiva di garanzia

La proposta di “pensione contributiva di garanzia” nasceva proprio dalla constatazione che, diversamente dallo schema retributivo, nel contributivo possono verificarsi prestazioni di importo limitato anche se la vita lavorativa (quantomeno la presenza attiva nel mercato del lavoro, pur con frequenti interruzioni) non è stata breve. Per questo motivo, l’intervento di tutela delle pensioni di importo minore non dovrebbe delinarsi all’interno del perimetro dell’assistenza – rispetto alla quale già è attivo uno strumento *means tested* di protezione come l’assegno sociale – ma della *previdenza*, andrebbe cioè rivolto non agli anziani poveri *tout court*, ma agli ex lavoratori in condizioni di disagio economico. Pertanto, tale intervento dovrebbe basarsi su una ridefinizione della formula di calcolo delle pensioni che garantisca una sorta di ‘pavimento’ alle prestazioni di importo minore e, trattandosi di una ridefinizione della formula di calcolo previdenziale, anziché di una misura a carattere selettivo, il diritto a ricevere la pensione di garanzia non andrebbe sottoposto a test dei mezzi (il ricorso alla prova dei mezzi dopo lunghi periodi di attività potrebbe essere stigmatizzante per chi dovesse farne ricorso).

In questa prospettiva, si dovrebbe inserire nello schema contributivo – che andrebbe senz’altro mantenuto come cornice, perché incentiva a contribuire e stabilizza il bilancio previdenziale – un importo garantito, che non sia però uguale per tutti, ma legato agli *anni di contribuzione* (effettiva e figurativa o riconosciuta tale dai servizi per l’impiego) e, tramite un fattore di correzione legato ai coefficienti di trasformazione, all’*età di ritiro*, in modo da rendere l’importo garantito coerente con la logica del sistema contributivo, che mira a premiare chi lavora o è disposto a farlo di più, col principio del “*make contribution pay*”. Al contrario, ogni forma di cumulabilità non totale con l’assegno sociale disincentiverebbe il versamento dei contributi di chi, in tal modo, si vedrebbe ridurre, almeno parzialmente, l’assegno sociale atteso²⁷.

Immaginando di volere offrire una garanzia che – ad una data combinazione “target” di età di ritiro e anzianità (da lavoro o figurativa) nel mercato del lavoro, ad esempio 66+42 – sia pari al 60% della retribuzione lorda annua mediana di un dipendente a fine carriera (pari a circa 23.400 euro nella fascia d’età 55-64, in base ai dati Istat-IT-SILC del 2015), si potrebbe stabilire un importo garantito di 14.040 euro annui lordi in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità (1.080 euro lordi mensili per 13 mensilità, circa 930 euro netti al mese). Tale importo andrebbe ridotto o aumentato, proporzionalmente, in caso di carriere più o meno lunghe, tenendo conto sia degli

²⁷ Analogamente, uno dei pregi del contributivo – ovvero quello di incentivare il versamento dei contributi dato che l’importo della pensione è legato a questi – svanirebbe in caso di carriere molto fragili quando, in assenza di una forma di garanzia, il lavoratore si dovesse rendere conto che i contributi addizionali accrescerebbero in misura molto limitata una prestazione che sarebbe comunque di importo di poco superiore all’assegno sociale (come mostrato in alcune simulazioni del paragrafo 3).



anni di lavoro/attività (incorporando, eventualmente, anche periodi privi di contribuzione figurativa da indennità, ma che si intendesse tutelare a fini previdenziali, come quelli trascorsi in cerca di occupazione o in attività di cura), sia dell'età di ritiro (in ragione del rapporto fra i coefficienti di trasformazione alle diverse età di ritiro): ad esempio, la garanzia risulterebbe pari a 10.629 euro a 63+35 o 14.526 euro a 69+39 (Tabella 4 dove, si noti, in tutte le combinazioni descritte l'importo della garanzia sarebbe ampiamente superiore del valore dell'assegno sociale). In altri termini, ogni anno di lavoro darebbe luogo a un "punto annuo garantito" (pari, ad esempio, a circa 335 euro per anno di lavoro/attività con ritiro a 66 anni, 279 con ritiro a 60 anni e 387 a 70 anni, variabile in base ai coefficienti di trasformazione al pensionamento), che verrebbe poi valorizzato proporzionalmente in funzione della durata della vita attiva.²⁸

L'importo del "punto annuo garantito" potrebbe essere tarato diversamente in ragione di altre caratteristiche individuali, ad esempio, tenendo conto delle diverse aliquote di versamento: nel caso di periodi lavorati come artigiani e commercianti tale importo potrebbe essere fissato a 24/33 dell'importo base (quindi a circa 243 euro se ci si ritira a 66 anni) o, laddove non si volesse "premiare" chi, spesso in modo involontario, lavora part-time, il "punto annuo" potrebbe essere tarato in ragione dell'orario di lavoro. Al contrario, applicando un punto annuo maggiore del rapporto fra l'orario di lavoro effettivo e quello a tempo pieno, si attribuirebbe un vantaggio in termini previdenziali ai lavoratori part-time per compensarli della natura spesso involontaria di tale relazione contrattuale.

²⁸ In linea generale, a parità di altre condizioni, mentre la prestazione contributiva pura dipenderebbe dal *quantum* di contributi versati nell'intera carriera e dall'età di ritiro, la pensione di garanzia sarebbe legata al numero di anni in cui si sono versati i contributi (o si è stati attivi) e all'età di ritiro.



Tabella 4. Esempio di importo annuo lordo della pensione contributiva di garanzia per età al pensionamento (colonna) e anni di lavoro/attività (riga)

| | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 | 70 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 25 | 6,965 | 7,163 | 7,371 | 7,592 | 7,830 | 8,084 | 8,357 | 8,652 | 8,970 | 9,312 | 9,681 |
| 26 | 7,244 | 7,449 | 7,665 | 7,896 | 8,144 | 8,407 | 8,691 | 8,998 | 9,329 | 9,684 | 10,068 |
| 27 | 7,523 | 7,736 | 7,960 | 8,200 | 8,457 | 8,731 | 9,026 | 9,344 | 9,688 | 10,057 | 10,455 |
| 28 | 7,801 | 8,022 | 8,255 | 8,503 | 8,770 | 9,054 | 9,360 | 9,690 | 10,047 | 10,429 | 10,842 |
| 29 | 8,080 | 8,309 | 8,550 | 8,807 | 9,083 | 9,377 | 9,694 | 10,036 | 10,406 | 10,802 | 11,230 |
| 30 | 8,358 | 8,595 | 8,845 | 9,111 | 9,397 | 9,701 | 10,029 | 10,382 | 10,764 | 11,174 | 11,617 |
| 31 | 8,637 | 8,882 | 9,139 | 9,414 | 9,710 | 10,024 | 10,363 | 10,728 | 11,123 | 11,547 | 12,004 |
| 32 | 8,916 | 9,168 | 9,434 | 9,718 | 10,023 | 10,347 | 10,697 | 11,074 | 11,482 | 11,919 | 12,391 |
| 33 | 9,194 | 9,455 | 9,729 | 10,022 | 10,336 | 10,671 | 11,031 | 11,420 | 11,841 | 12,292 | 12,779 |
| 34 | 9,473 | 9,741 | 10,024 | 10,325 | 10,649 | 10,994 | 11,366 | 11,766 | 12,200 | 12,664 | 13,166 |
| 35 | 9,751 | 10,028 | 10,319 | 10,629 | 10,963 | 11,318 | 11,700 | 12,112 | 12,558 | 13,037 | 13,553 |
| 36 | 10,030 | 10,314 | 10,614 | 10,933 | 11,276 | 11,641 | 12,034 | 12,458 | 12,917 | 13,409 | 13,940 |
| 37 | 10,309 | 10,601 | 10,908 | 11,236 | 11,589 | 11,964 | 12,369 | 12,804 | 13,276 | 13,782 | 14,327 |
| 38 | 10,587 | 10,887 | 11,203 | 11,540 | 11,902 | 12,288 | 12,703 | 13,150 | 13,635 | 14,154 | 14,715 |
| 39 | 10,866 | 11,174 | 11,498 | 11,844 | 12,216 | 12,611 | 13,037 | 13,496 | 13,994 | 14,526 | 15,102 |
| 40 | 11,144 | 11,460 | 11,793 | 12,147 | 12,529 | 12,934 | 13,371 | 13,843 | 14,353 | 14,899 | 15,489 |
| 41 | 11,423 | 11,747 | 12,088 | 12,451 | 12,842 | 13,258 | 13,706 | 14,189 | 14,711 | 15,271 | 15,876 |
| 42 | 11,702 | 12,033 | 12,383 | 12,755 | 13,155 | 13,581 | 14,040 | 14,535 | 15,070 | 15,644 | 16,264 |
| 43 | 11,980 | 12,320 | 12,677 | 13,059 | 13,468 | 13,904 | 14,374 | 14,881 | 15,429 | 16,016 | 16,651 |
| 44 | 12,259 | 12,606 | 12,972 | 13,362 | 13,782 | 14,228 | 14,709 | 15,227 | 15,788 | 16,389 | 17,038 |
| 45 | 12,538 | 12,893 | 13,267 | 13,666 | 14,095 | 14,551 | 15,043 | 15,573 | 16,147 | 16,761 | 17,425 |

Fonte: nostre elaborazioni



In altri termini, una volta introdotta nel sistema pubblico la pensione di garanzia, la prestazione a cui avrebbe diritto l'individuo sarebbe pari al valore più alto fra l'importo garantito (variabile, come visto, in base alle caratteristiche individuali, in primis alla durata dell'attività) e la pensione contributiva a cui si avrebbe diritto sulla base del versamento dei contributi. Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva a cui si ha diritto in base ai propri contributi fosse inferiore alla prestazione garantita, essa verrebbe integrata nella misura della differenza fra queste due grandezze.

Il finanziamento dell'integrazione andrebbe posto a carico della fiscalità generale (ma si potrebbe pensare anche a forme di finanziamento specifico o interne allo stesso sistema previdenziale) e comporterebbe un aggravio per il bilancio pubblico unicamente negli anni di corresponsione della prestazione integrata. Pertanto, trattandosi di un'integrazione da applicarsi nel solo schema contributivo, l'onere per le finanze pubbliche emergerebbe all'incirca dal 2040 in poi, quando la "gobba" della spesa pensionistica italiana dovrebbe attenuarsi sensibilmente e la spesa per pensioni è prevista ridursi di circa 2 punti di PIL (EPC 2015).

Il livello della maggior spesa pubblica per l'erogazione delle pensioni di garanzia dipenderebbe dal livello di fissazione della soglia garantita e dall'evoluzione delle dinamiche di carriera individuali, che condizionano la probabilità per i lavoratori di ricevere prestazioni contributive inferiori ad essa. Tuttavia, tale maggior spesa sarebbe in parte compensata dai minori esborsi per gli assegni sociali che, sulla base delle attuali regole di cumulabilità, verrebbero comunque erogati ai pensionati poveri e, inoltre, sarebbe significativamente attenuata laddove si procedesse contestualmente ad estendere ulteriormente gli ammortizzatori sociali (che, offrendo contribuzioni figurative, aumentano il montante contributivo) e a migliorare gli esiti del mercato del lavoro, rendendo più efficaci le politiche attive e il controllo delle forme di lavoro sottopagate o falsamente autonome e favorendo la ripresa di una sostenuta dinamica retributiva.

5.3 Pregi e difetti della proposta

Dal punto di vista della *target efficiency* (raggiungere al minimo costo l'obiettivo desiderato, ovvero la tutela previdenziale degli ex lavoratori con carriere sfavorevoli), l'introduzione di una pensione di garanzia dalle caratteristiche appena delineate appare auspicabile dato che – diversamente da una pensione di base o da un intervento di natura assistenziale, che forniscono una prestazione di uguale importo per tutti, indipendentemente dalla precedente storia individuale – consente di realizzare un "*fine tuning*" dell'intervento rispetto alle caratteristiche



individuali. Si andrebbe infatti a tutelare *ex post* esclusivamente chi avesse avuto una carriera lavorativa lunga ma fragile, diversamente quindi da una misura assistenziale *tout court* per gli anziani, rispetto ai quali è già previsto l'assegno sociale che rimarrebbe chiaramente in vigore. Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori - aumentando sia la pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale - e lo stesso impatto sul bilancio pubblico - si noti che, come già menzionato, un sistema privo di garanzia incentiverebbe l'evasione contributiva da parte di chi pensasse di non raggiungere una pensione di molto superiore all'assegno sociale.

L'introduzione della prestazione di garanzia, intervenendo *ex post* sull'importo complessivo della prestazione (anziché *ex ante*, ad esempio, garantendo contributi figurativi durante gli anni di lavoro in seguito a episodi sfavorevoli, che comportano oneri per le finanze pubbliche anche nel caso in cui le carriere dovessero evolvere positivamente), permetterebbe di sanare criticità connesse a tutte le determinanti delle basse pensioni: frequenti "buchi" lavorativi poco o per nulla compensati dagli ammortizzatori sociali, bassi salari, anche a causa di part-time involontario, o aliquote ridotte.

Tra gli ulteriori pregi, come descritto in precedenza, questa misura permetterebbe di tarare la prestazione di garanzia - in modo trasparente - in funzione di una serie di caratteristiche individuali che si volessero tutelare maggiormente: ad esempio, il valore del "punto annuo" delle donne che lavorano part-time potrebbe essere incrementato, o quello di chi ha lavorato in passato come parasubordinato potrebbe essere considerato uguale a quello attribuito ai dipendenti (così da compensare lo svantaggio passato in termini di minore aliquota). O ancora, come richiamato, l'anzianità da conteggiare ai fini del computo della pensione di garanzia potrebbe includere anche periodi privi di contribuzione da lavoro o figurativa, ma che si intendesse tutelare a fini previdenziale - ad esempio, periodi di disoccupazione registrata, ma non indennizzata dalla NASPI, o periodi di cura o di formazione.

Tuttavia, l'idea di pensione contributiva di garanzia presenta alcune criticità di cui bisogna essere consapevoli per meglio definire i suoi criteri attuativi, pur notando come tali limiti non siano legati a disincentivi individuali, bensì a comportamenti opportunistici di natura illegale. Ad esempio, raggiunta una certa età, un lavoratore potrebbe accorgersi di non essere in grado di raggiungere un importo della pensione contributiva superiore a quella garantita. Non trattandosi di una pensione di base, l'individuo dovrebbe continuare a lavorare per non ridurre il valore della pensione garantita attesa (che dipende da anni di partecipazione attiva e età di ritiro), ma - d'accordo col datore - potrebbe sotto-dichiarare il salario ricevuto. La garanzia sarebbe infatti legata solo all'aver lavorato, non al *quantum* si versa. L'introduzione della misura



richiederebbe, quindi, efficienti apparati amministrativi che siano in grado di controllare eventuali comportamenti elusivi di lavoratori e datori. Allo stesso tempo, la volontà di riconoscere garanzie pensionistiche anche per gli anni di partecipazione al lavoro in cui non si ricevono salari né sussidi – un pregio dello schema che consentirebbe, in modo trasparente, di stabilire maggiori tutele per alcune categorie – richiederebbe un efficace di funzionamento dei servizi per l'impiego.

5.4 Le criticità delle proposte alternative

Per valutare meglio i pregi della “pensione contributiva di garanzia”, possiamo confrontare alcune caratteristiche associate all'introduzione di una pensione di base (o di cittadinanza) come modalità di tutela dei lavoratori con pensioni di importo limitato. Proposte in questa direzione sono state effettuate, fra gli altri, dagli onorevoli Damiano e Gnechi (proposta di legge 2100), da Marano (2015) e da Marano et al. (2012) e prevedono di associare - per tutti - una pensione di base (di importo simile all'attuale assegno sociale) all'importo della prestazione contributiva. Solitamente (come nella proposta di legge bipartisan degli onorevoli Cazzola e Treu del 2009 e nella stessa proposta di Damiano e Gnechi) l'introduzione di una pensione di base è associata a una riduzione dell'aliquota di finanziamento della prestazione contributiva (da portare al 26% per Treu e Cazzola, al 28% per Damiano e Gnechi), con l'ulteriore obiettivo di ridurre il cuneo contributivo su lavoratori e imprese e rimodulare, dalla contribuzione alla fiscalità generale, almeno parte del finanziamento della spesa previdenziale.

Rispetto all'idea di pensione di garanzia qui delineata, l'introduzione di una pensione di base avrebbe il difetto di non differenziare gli importi in ragione della precedente carriera lavorativa/contributiva, non realizzando un “*fine tuning*” dell'intervento a tutela effettivamente dei soli individui con carriere svantaggiate (in termini di “buchi”, salari, aliquote contributive e part-time involontario). Se la pensione di base venisse erogata a tutti, in aggiunta alla pensione contributiva calcolata in base alle attuali aliquote di versamento, l'esborso futuro per il bilancio pubblico sarebbe chiaramente molto elevato (dovendosi moltiplicare l'importo dell'assegno sociale per tutti gli anziani). Laddove invece, come sembra plausibile, la pensione di base venisse introdotta modificando in modo strutturale il funzionamento del sistema pensionistico, associando così ad essa una prestazione contributiva basata su un'aliquota ridotta (ad esempio al 23 o al 28%) si genererebbe, a causa della decontribuzione, un immediato onere per il bilancio pubblico legato alla necessità di finanziare le pensioni vigenti del sistema a ripartizione (si stima che ogni punto di decontribuzione costi circa 2 miliardi di Euro l'anno come minori entrate contributive).



Infine, a differenza di quanto accadrebbe con la “pensione di garanzia” che non necessita di una decontribuzione strutturale per essere finanziata, muovere verso un sistema che associ una pensione di base ad una copertura contributiva ridotta potrebbe, nel lungo periodo, far correre il rischio di “svuotamento” dell’importanza del sistema pubblico. E’ un fenomeno che si verifica ogni qualvolta (come nell’attuale dibattito italiano) la decontribuzione viene automaticamente associata all’idea di *opting out* verso la previdenza privata con il rischio, a regime, di transitare verso un modello “all’inglese” in cui allo schema pubblico viene lasciato solo un ruolo assistenziale di ultima istanza e poco generoso.

6. Conclusioni

L’entrata in vigore del metodo di calcolo contributivo ha rappresentato un cambiamento strutturale del sistema previdenziale italiano: a differenza del precedente metodo retributivo, si mantiene sotto controllo l’evoluzione del bilancio previdenziale al modificarsi del quadro macroeconomico e demografico e si scinde quel legame fra prestazione e retribuzione che consentiva ai lavoratori, con carriere relativamente lunghe, di mantenere sostanzialmente invariato il tenore di vita nel passaggio dalla vita attiva alla pensione.

Se appare del tutto infondato il timore che “non si avrà mai la pensione dato che il sistema pensionistico pubblico non sarà finanziariamente sostenibile”, tuttavia, far dipendere le prestazioni unicamente dai contributi versati durante l’intera vita lavorativa in un periodo storico in cui - anche prima della Grande Recessione - molte storie lavorative appaiono frammentate e poco remunerative potrebbe mettere a rischio l’adeguatezza delle pensioni future per chi dovesse trascorrere una vita attiva caratterizzata da numerosi episodi sfavorevoli.

I rischi di pensioni basse non dipendono, peraltro, dal contributivo in sé – nel periodo ad alta crescita economica del Secondo Dopoguerra questa formula di calcolo avrebbe probabilmente pagato prestazioni maggiori del retributivo – ma dalla coesistenza delle rigide regole attuariali con un mercato del lavoro incapace di garantire a molti lavoratori carriere soddisfacenti. Come evidenziato dai dati presentati sull’accumulazione contributiva nel primo decennio della carriera si evince che, fra le altre cose, il 44,5% degli appartenenti alle prime coorti di lavoratori con pensione interamente contributiva ha accumulato, nei primi 10 anni di attività, meno del 60% di quanto avrebbe accumulato, nello stesso periodo, un lavoratore dipendente full-time con retribuzione mediana. In altri termini, il sistema contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecniche, rappresenta una buona cornice per definire le regole di fondo del sistema previdenziale. La sua applicazione non implica però che, in modo trasparente, non ci si possa



distanziare dalle sue regole rigide per far fronte ad alcune situazioni che dovessero comportare rischi di prestazioni particolarmente insufficienti per alcune tipologie di lavoratori.

Appare dunque opportuno riflettere sull'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui indubbi pregi, di natura sia micro che macroeconomica, non vanno affatto minimizzati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto a episodi di instabilità contrattuale e retribuzioni particolarmente limitate, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di disagio economico, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro. Fra i possibili interventi a tutela dei rischi di inadeguatezza delle prestazioni future, l'introduzione di una "pensione contributiva di garanzia" - ovvero l'erogazione di una prestazione garantita (al di là di quanto si sia effettivamente accumulato nel contributivo), di importo variabile in funzione dell'età a cui ci si pensiona e della lunghezza della vita attiva, in modo da rendere tale erogazione coerente con le logiche del metodo contributivo – appare particolarmente auspicabile, dal momento che una misura di questo genere riuscirebbe a compensare, almeno parzialmente, i rischi derivanti dagli episodi svantaggiosi lungo la carriera senza, al contempo, comportare esborsi immediati e troppo onerosi per il bilancio pubblico o generare disincentivi all'attività lavorativa.

A giustificare l'opportunità di un intervento a tutela delle pensioni di importo più basso rilevano anche alcune considerazioni relative all'equità sostanziale del sistema previdenziale. A tale proposito, al di là della misura di *policy* che verrà, si auspica, introdotta nel prossimo futuro in linea con quanto delineato nella "fase 2" dell'intervento del governo in materia previdenziale, appare importante che nel dibattito italiano si stia finalmente sgombrando il campo da un serio equivoco sulla natura normativa dello schema contributivo, che ha finora impedito di discutere su come migliorare i meccanismi del contributivo e che deriva dalla confusione del termine "equità attuariale", su cui si basano le tecniche di tale schema, con un concetto di giustizia distributiva. In realtà, i tratti del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici diseguaglianze salariali e contrattuali – oltre che nelle stesse condizioni di salute – inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano il risultato di un "giusto" processo di mercato da cristallizzare negli importi pensionistici applicando, automaticamente, mere formule di neutralità attuariale. Una buona politica dovrebbe cercare di modificare i processi ingiusti e, in attesa di ciò, dovrebbe quantomeno evitare che gli esiti ingiusti di mercato condizionino anche i trasferimenti pensionistici pubblici.

Bibliografia

- Aaron, H. (1966), 'The social insurance paradox', *Canadian Journal of Economics*, vol. 32.
- Conti, R., Raitano, M. (2015), 'L'adeguatezza delle future pensioni contributive: scenari di simulazione', in Pizzuti, F.R. (a cura di) *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli, Simone Editore.
- Costa, G., Leombruni, R., Richiardi, M. (2010), 'Aspettative di vita, lavori usuranti e equità del sistema previdenziale. Prime evidenze dal Work Histories Italian Panel', *Epidemiologia e Prevenzione*, vol. 34, n. 4.
- Economic Policy Committee – Epc (2015). *Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2010-2060)*, Bruxelles.
- Fornero, E., Castellino, O. (a cura di) (2001), *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Gruber, J., Wise, D. (a cura di) (2004), *Social Security and Retirement around the World: Micro-estimation*, Chicago, University of Chicago Press.
- Jessoula, M. (2016), 'Le pensioni al nodo dell'equità. Dalla Riforma Poletti-Renzi alla Fase 2', *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4/2016.
- Jessoula, M., Raitano, M. (2015), 'La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione', *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 2, n. 3.
- Leombruni, R., d'Errico, A., Stroschia, M., Zengarini, N., Costa, G. (2015), 'Non tutti uguali al pensionamento: variazione nell'aspettativa di vita e implicazioni per le politiche previdenziali', *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 2, n. 3.
- Marano, A., Mazzaferro, C., Morciano, M. (2012), 'The strengths and failures of incentive mechanisms in notional defined contribution pension systems', *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 71, n. 1.
- Marano, A. (2015), 'Equità e adeguatezza del sistema contributivo. Problemi e possibili soluzioni', *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 2, n. 3.

Marmot, M. (2015), *The Health Gap*, London, Bloomsbury Press.

Raitano, M. (2007), 'I lavoratori parasubordinati: dimensioni del fenomeno, caratteristiche e rischi', *Economia e Lavoro*, n. 3/2007.

Raitano, M. (2011), 'Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?', *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2011.

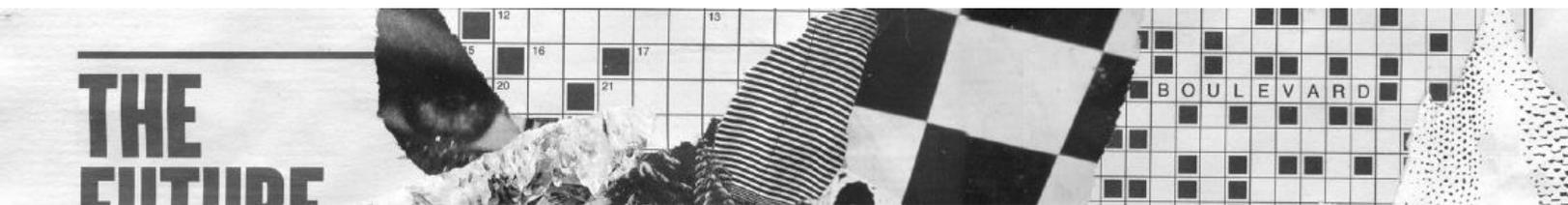
Raitano, M. (2013), 'Stereotipi e dati effettivi sulla mobilità dei lavoratori italiani e sulle prospettive di carriera delle giovani generazioni', in Pennacchi, L. (a cura di), *Tra crisi e grande trasformazione. Libro Bianco per il Piano del Lavoro 2013*, Roma, Ediesse.

Raitano, M. (2017a), 'Il piano di intervento del Governo sulle pensioni: una valutazione', in Pizzuti, F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2017*, Roma, Sapienza University Press.

Raitano, M. (2017b), 'La difficile integrazione fra previdenza pubblica e privata in Italia', *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2/2017.

Rosolia, A. (2012), 'Le diseguaglianze nella speranza di vita', in Checchi, D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Bologna, Il Mulino.

Samuelson, P. (1958), 'An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money', *Journal of Political Economy*, vol.66.



L' Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale è
un progetto
nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*

Via A. Gramsci 54/s - 42124 Reggio Emilia

Tel.: +39 0522378654 - 378715

Email: info@socialcohesiondays.com

Web: www.socialcohesiondays.com/osservatorio-coesione-sociale

