

Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale

Michele Raitano

Le principali criticità derivanti dalla riforma previdenziale del 2011 appaiono connesse, nell'immediato, alle problematiche legate alla possibilità di prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori anziani e alle eventuali ricadute negative sull'equità e la crescita economica e, nel futuro più prossimo, alle immotivate rigidità e iniquità introdotte all'interno del sistema contributivo riguardo alla possibilità di accedere alle pensioni anticipate. La riforma non è invece

intervenuta per provare a sanare quella che, in prospettiva, appare la principale criticità del sistema previdenziale italiano, ovvero la mancanza di misure che contrastino i rischi di inadeguatezza delle prestazioni per i lavoratori appartenenti allo schema contributivo che dovessero essere caratterizzati da carriere svantaggiate e intermittenti. In questo articolo si discute di questi aspetti presentando alcune evidenze empiriche e suggerendo possibili soluzioni di policy.

RPS

1. Introduzione

Dall'inizio degli anni '90 in Italia, come noto, il sistema previdenziale pubblico è stato oggetto di numerosi interventi di riforma che hanno riguardato primariamente l'innalzamento dell'età pensionabile e la modifica – da retributiva a contributiva – della regola di calcolo delle prestazioni. Da ultimo, la riforma introdotta nel dicembre 2011 (legge n. 214), cosiddetta «Riforma Fornero», ha rivisto nuovamente, e in modo sostanziale, le condizioni di accesso al pensionamento per anzianità e vecchiaia, nonché la stessa regola di calcolo delle prestazioni per i lavoratori interamente appartenenti al retributivo (ovvero quelli che avevano accumulato almeno 18 anni di contribuzione a fine 1995). Per questi ultimi, introducendo un'ulteriore forma di *pro rata*, si è stabilito che le annualità a partire dal 2012 verranno computate ai fini del calcolo della prestazione in base al metodo contributivo. Gli interventi più rilevanti, che si ricordano brevemente di seguito, si sono però chiaramente osservati in relazione alle età di ritiro, sia per vecchiaia che per anzianità.

La riforma, eliminando il meccanismo della «finestra mobile» e incorporandolo nell'età di uscita – e omogeneizzando le età di pensiona-

mento di dipendenti e autonomi – ha stabilito che dal 2012 ci si può ritirare per vecchiaia a 66 anni se uomini (o donne nel pubblico impiego), a 62 se donne nel settore privato (63 e 6 mesi per le lavoratrici autonome), ma con un percorso di omogeneizzazione graduale all'età maschile fino a pareggiarla nel 2018. Resta confermata la necessità di avere almeno 20 anni di anzianità contributiva per ricevere una prestazione pensionistica. Il «pensionamento anticipato» è invece possibile soltanto in presenza di 41 anni di anzianità se donne o 42 se uomini (con riduzioni dell'importo dell'1-2% per ritiri a età, rispettivamente, precedenti i 62-60 anni): la possibilità di ritirarsi per anzianità in base alle «quote» è stata dunque abolita. A rimarcare il fatto che la normale età di ritiro diverrà d'ora in poi quella di vecchiaia, nella legge n. 214/2011 la dicitura «pensione di anzianità» è stata sostituita con «pensione anticipata».

La riforma ha inoltre confermato che l'età di vecchiaia e i requisiti per il pensionamento anticipato cresceranno in modo automatico in linea con la vita attesa: ad esempio, nel 2040, quando si ritireranno le prime coorti di lavoratori «interamente contributivi», l'età di vecchiaia dovrebbe essere di circa 69 anni e serviranno 44/45 anni (se donna o uomo) per ricevere la pensione anticipata. Tale meccanismo prevede che ogni aumento di aspettativa di vita darà luogo a un pari aumento di età di ritiro laddove la logica (e gli stessi suggerimenti comunitari) prevederebbe che non più di 2/3 dell'aumento della vita attesa si debbano trascorrere a lavoro.

Per quanto riguarda gli individui interamente appartenenti allo schema contributivo (quelli che hanno iniziato a lavorare a partire dal 1996), la riforma ha reintrodotto forme di flessibilità dell'età di uscita, ma sulla base di requisiti molto più stringenti di quelli originariamente previsti dalla «Riforma Dini» del 1995, che prevedeva il pensionamento nella fascia d'età 57-65, con ritiri possibili prima dei 65 anni qualora l'importo della pensione fosse stato pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale (tale flessibilità era stata cancellata dall'intervento di riforma del 2004, che aveva omogeneizzato le regole di uscita fra i lavoratori appartenenti ai diversi schemi). Ferma restando la possibilità di pensionamento anticipato in presenza dei requisiti contributivi, si è infatti introdotta la possibilità di ritirarsi fino a un massimo di 3 anni prima dell'età di vecchiaia in presenza di almeno 20 anni di contribuzione solo per chi potrà godere di una pensione di importo non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale. Al contempo, all'età di vecchiaia la pensione verrà erogata solo in presenza di almeno 20 anni di contribuzione

– in precedenza, per gli aderenti allo schema contributivo l'anzianità minima era pari a 5 anni – e di una pensione di importo non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale¹. In mancanza di tali requisiti (ma in presenza di almeno 5 anni di anzianità) la pensione verrà comunque erogata 4 anni dopo il raggiungimento dell'età di vecchiaia².

Gli aumenti cogenti dell'età pensionabile introdotti dalla Riforma Fornero – non basati su alcun meccanismo di flessibilità e incentivi/disincentivi – sono stati determinati da immediate necessità di «rigore» e probabilmente sono stati motivati nella loro rigidità dalla necessità della Ragioneria generale dello Stato di poter effettuare calcoli di spesa su dati certi e non basati sulle preferenze individuali. Tuttavia, oltre alla gravità degli effetti legati al prevedibile insorgere della questione degli «esodati», il modo in cui sono stati introdotti e la dimensione di tali aumenti appaiono fortemente criticabili per le possibili ricadute economico-sociali. Da un lato, agendo gli aumenti al pari di «tagli lineari», la riforma non ha tenuto in alcuna considerazione le notevoli eterogeneità di situazioni fra i lavoratori anziani, rischiando così di inficiarne gravemente il benessere. Dall'altro, non avendo tenuto in conto neppure le stesse esigenze della struttura produttiva (soprattutto in un periodo di crisi), potrebbero aver contribuito a generare criticità rispetto agli altri due obiettivi tanto decantati dagli estensori della riforma, ovvero l'equità (all'interno del gruppo dei lavoratori anziani e fra i giovani e gli anziani) e la crescita economica.

Le principali criticità «strutturali» derivanti dall'ultima riforma previdenziale appaiono quindi connesse, nell'immediato, alle problematiche legate alle effettive possibilità di prosecuzione dell'attività per i lavoratori anziani e alle eventuali ricadute negative sull'equità e la crescita economica e, nel futuro più prossimo, alle immotivate rigidità e iniquità introdotte all'interno del sistema contributivo riguardo alla pos-

¹ In tal modo, essendo non computabile per l'erogazione dell'assegno sociale al più 1/3 della pensione contributiva, si evita la possibilità di pensionati che ricevano anche parte dell'assegno sociale. Si noti che la «Riforma Fornero» fa esplicitamente riferimento per il calcolo di queste soglie all'indicizzazione dell'assegno sociale all'andamento del Pil nominale, laddove la normativa relativa all'assegno sociale non prevede una rivalutazione automatica di tale importo assistenziale.

² A partire dall'età per la vecchiaia, laddove soddisfacesse il requisito per il means testing, l'individuo può comunque ricevere l'assegno sociale, il cui importo sarà poi ridotto quando 4 anni dopo verrà erogata la pensione contributiva.

sibilità di accedere alle pensioni anticipate. Allo stesso tempo, gli estensori della riforma non si sono assolutamente interessati a provare a sanare quella che, in prospettiva, appare la principale criticità del sistema previdenziale italiano, ovvero la mancanza di misure che contrastino i rischi di inadeguatezza delle prestazioni per i lavoratori appartenenti allo schema contributivo che dovessero essere caratterizzati da carriere svantaggiate e intermittenti.

Nel seguito dell'articolo, mostrando alcune evidenze empiriche e suggerendo alcune possibili soluzioni di policy, si discute di questi aspetti e, dunque, delle criticità connesse all'aumento cogente dell'età pensionabile (paragrafo 2) e alle norme che regoleranno l'uscita anticipata per gli iscritti al contributivo (paragrafo 3) e dei rischi di inadeguatezza delle prestazioni future per alcune categorie di lavoratori (paragrafo 4).

2. Caratteristiche individuali e possibilità di prosecuzione dell'attività

Sull'età pensionabile, per ragioni di immediato contenimento di spesa, la riforma del 2011 è intervenuta, come detto, in misura drastica e con ben poca gradualità, abolendo di fatto i ritiri per anzianità e fissando età di ritiro fra le più alte in Europa e destinate a breve, grazie al meccanismo di adeguamento automatico, a divenire di gran lunga le più alte. Differentemente da quanto sarebbe stato lecito ritenere sulla base delle convinzioni espresse da Elsa Fornero nei suoi scritti precedenti alla nomina a ministro³, l'aumento dell'età pensionabile è stato introdotto per via cogente, senza offrire a lavoratori e lavoratrici la possibilità di scegliere fra il posponimento del ritiro con una pensione più alta o un ritiro anticipato con una pensione proporzionalmente minore. Gli estensori della riforma si sono chiaramente ispirati all'assunto che la limitata partecipazione lavorativa degli anziani in Italia fosse in passato dipesa unicamente dai (talvolta laschi) requisiti al ritiro per anzianità e non fosse invece dipesa anche (se non soprattutto) da elementi strutturali in grado di condizionare domanda e offerta di lavoro. Nelle linee guida della riforma non si è infatti posta alcuna attenzione a quali siano i fattori che condizionano la partecipazione lavorativa degli anziani, al di là dei requisiti di accesso al pensionamento.

³ Cfr. ad esempio Fornero e Coda Moscarola (2011).

In realtà, una volta raggiunti tali requisiti, le scelte degli individui sulla prosecuzione o meno dell'attività lavorativa sono legate, da una parte, agli incentivi/disincentivi monetari impliciti nella regola di calcolo delle prestazioni pensionistiche, dall'altra a una serie di caratteristiche individuali – rappresentative anche di aspetti «non monetari» connessi al lavoro svolto (soddisfazione, prestigio) – che possono diversamente influenzare sia le preferenze individuali sul momento in cui pensionarsi, sia la disponibilità dei datori a mantenerli occupati. La possibilità di continuare a lavorare presuppone infatti l'incontro fra la volontà dell'individuo e la domanda da parte delle imprese. Pensare che l'età di ritiro dipenda solo dalle preferenze per il tempo libero dei lavoratori anziani, anziché dall'influenza delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro, appare particolarmente miope.

Per provare a capire se, a prescindere dall'influenza dei vincoli normativi, la partecipazione lavorativa degli anziani possa discendere anche, se non soprattutto, da caratteristiche che agiscono congiuntamente dai due lati del mercato lavoro, appare rivelatrice l'osservazione dei tassi di occupazione per titolo di studio dei lavoratori anziani.

Un più elevato livello di istruzione potrebbe infatti indurre sia una maggiore offerta di lavoro – solitamente le mansioni svolte dai laureati sono meno stancanti, meglio retribuite e più stimolanti – sia una più elevata domanda, laddove il capitale umano degli *high skilled* deperisca meno velocemente e le loro competenze siano meno facilmente sostituibili dai più giovani. Analoghi tassi di occupazione fra laureati, diplomati e *low skilled* anziani farebbero presupporre che la determinante delle scelte di ritiro risieda quasi esclusivamente nei requisiti normativi di accesso al pensionamento di vecchiaia e anzianità. Diversamente, una più alta occupazione fra i laureati segnalerebbe – al di là dei vincoli normativi⁴ – che le condizioni di domanda e offerta sono cruciali nell'incentivare la prosecuzione dell'attività.

Prima della crisi l'Italia (dati di fonte Eurostat riferiti al 2008) era il paese della Ue15 con il minor tasso di occupazione degli over-55, in ragione della limitatissima attività femminile e della bassa offerta di lavoro degli uomini maturi: nelle fasce d'età 55-59 e 60-64 il tasso di occupazione nel nostro paese risultava pari, rispettivamente, al 47,6%

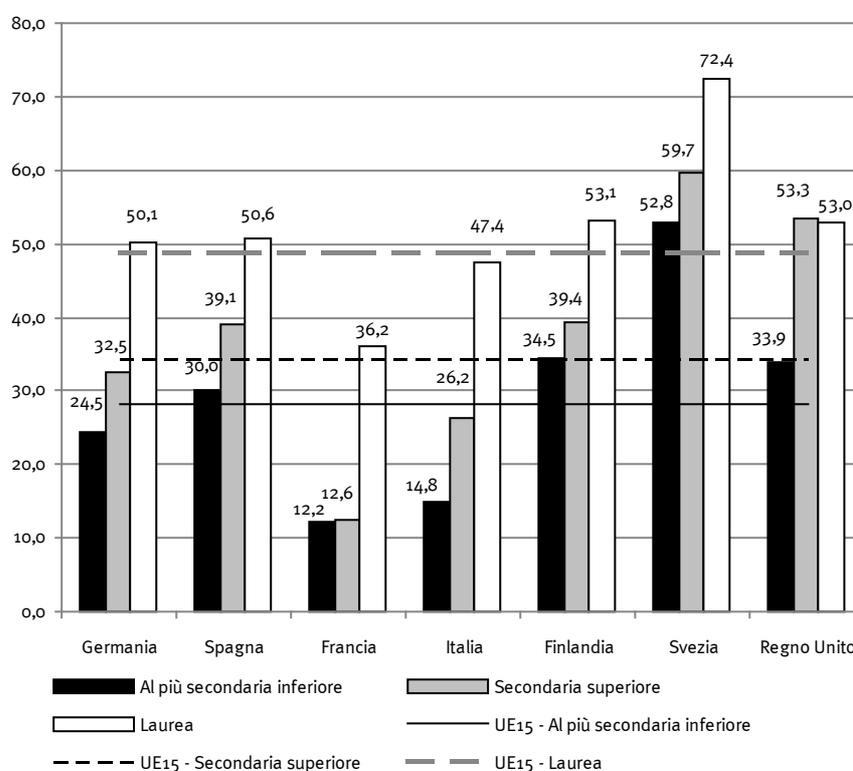
⁴ La possibilità di riscattare gli anni di studio (economicamente conveniente e molto diffusa fra i laureati delle generazioni meno giovani) faceva sì che, di fatto, pur iniziando a lavorare più tardi, i laureati raggiungessero i requisiti per il pensionamento di anzianità a età non troppo maggiori dei *low skilled*.

e al 20,0% a fronte di un dato medio comunitario pari al 63,2% e al 34,4% nelle due classi considerate. Il dato italiano era il più basso nella classe 54-59, mentre in quella successiva unicamente in Belgio e Francia si registrava un valore inferiore.

RPS

Figura 1 – Tasso di occupazione degli individui della fascia d'età 60-64 in alcuni paesi dell'Unione europea nel 2008. Uomini e donne

CRITICITÀ E PROBLEMI IRRISOLTI DELLA RIFORMA PREVIDENZIALE



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Eurostat.

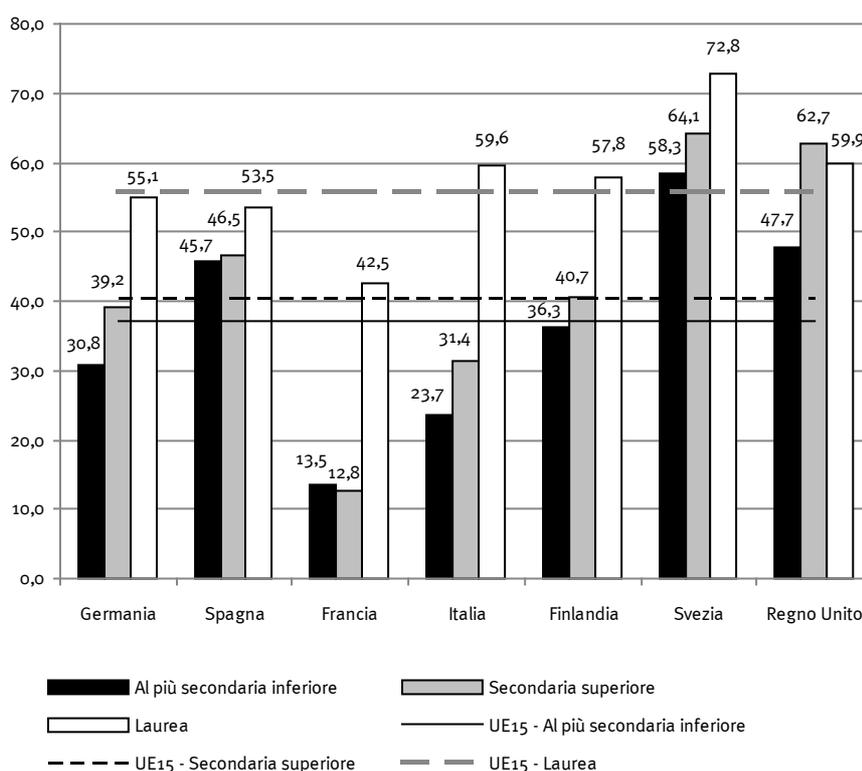
In Italia è relativamente molto basso soprattutto il tasso di occupazione degli individui con al più un titolo secondario inferiore, che rappresentano però ancora la maggioranza dei lavoratori maturi. Il divario si riduce se si guarda a chi detiene un diploma secondario superiore e sparisce del tutto fra i laureati. Fra questi ultimi, il dato italiano è infatti assolutamente in linea con la media europea nella fascia d'età 60-64, quella su cui più consistentemente è intervenuta la «Riforma Fornero» (figura 1) e ne è, anzi, sensibilmente maggiore nella fascia

d'età 65-69. Fra gli uomini laureati nel 2008 i tassi di occupazione italiani erano addirittura più alti della media europea in tutte e 3 le classi d'età considerate (si veda la figura 2). D'altro canto, la minore occupazione delle donne anziane, oltre che dalla ridotta età di vecchiaia che era precedentemente prevista per loro, risente, in tutta probabilità, della loro necessità di dover svolgere lavori di cura informali all'interno del nucleo familiare, anche a causa della limitata offerta di servizi di welfare nel nostro paese.

RPS

Michele Raitano

Figura 2 – Tasso di occupazione degli individui della fascia d'età 60-64 in alcuni paesi dell'Unione europea nel 2008. Popolazione maschile



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Eurostat.

La semplice descrizione dei tassi di occupazione degli anziani per titolo di studio fornisce dunque un chiaro segnale di come, al di là di quanto stabilito dai requisiti normativi, la propensione/possibilità di trascorrere un invecchiamento attivo sia legata anche ad altre deter-

minanti della domanda e dell'offerta di lavoro, sintetizzabili in primis mediante il titolo di studio. In questa prospettiva, la più precoce età di ritiro media che si osservava in Italia rispetto a molti dei paesi dell'Europa continentale e nordica prima dell'entrata in vigore della riforma del 2011 discenderebbe non tanto dai precedenti requisiti di accesso alle pensioni di anzianità, quanto dal combinato disposto di una forza lavoro matura relativamente poco qualificata e di una struttura produttiva che per il tipo di specializzazione che persegue (ispirata in primo luogo alla competitività di costo in settori tradizionali) non offre agli anziani mansioni adeguate e, per ragioni di costo, ne incentiva anzi il ritiro non appena raggiunti i requisiti minimi.

Le decisioni individuali di trascorrere un invecchiamento attivo sembrano perciò risentire primariamente di una serie di caratteristiche individuali che incidono nella stessa direzione sulla domanda e sull'offerta di lavoro. A conferma di ciò, Raitano (2012a), in un'analisi condotta sui micro-dati dell'indagine It-Silc per rilevare le caratteristiche dei pensionati che continuano a svolgere un'attività lavorativa, ha verificato come in Italia i pensionati che lavorano siano in netta prevalenza ex dirigenti, individui ad alto titolo di studio e persone ad alto reddito individuale e familiare. Continuare a lavorare una volta in pensione non sembra una strategia per integrare i redditi disponibili dei pensionati meno abbienti, ma appare piuttosto una scelta dettata da motivi di soddisfazione e prestigio personali. Tale conclusione dovrebbe allora instillare ulteriori dubbi in chi ritiene che il sostenuto aumento dell'età pensionabile rappresenti un'opportunità offerta a tutti i lavoratori per garantirsi redditi da lavoro e da pensione più elevati.

È quindi chiaro come i lavoratori anziani non possano essere in alcun modo considerati una categoria omogenea. Al contrario, essi appaiono profondamente eterogenei per caratteristiche, opportunità e necessità. Di conseguenza, le *policies* dovrebbero cercare il più possibile di rispondere in modo efficace a tali eterogeneità, piuttosto che stabilire semplici regole «orizzontali» di incrementi omogenei dell'età pensionabile che possono finire per acuire alcune criticità, individuali e di sistema. *Policies* che, come la riforma del 2011, non considerassero in modo mirato le caratteristiche dei lavoratori e del sistema produttivo necessarie per favorire un invecchiamento attivo potrebbero dunque inficiare l'utilità di lavoratori anziani e imprese, rischiando di costringere molti fra i primi ad attività particolarmente usuranti o di esporli a forti rischi di disoccupazione e vincolando le seconde all'utilizzo di forza lavoro meno produttiva e/o più costosa.

Finora, l'accesso a pensionamenti d'anzianità particolarmente precoci ha di molto ridotto il rischio di essere disoccupati da anziani. Il forte incremento dell'età di ritiro, accompagnato dalla mancata introduzione di efficaci politiche attive del lavoro e di specifiche misure di invecchiamento attivo rivolte a semplificare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro degli anziani e, anzi, dalla riduzione della durata massima degli ammortizzatori sociali (in conseguenza della cancellazione dell'indennità di mobilità stabilita dalla riforma del mercato del lavoro dell'estate 2012), potrebbe invece contribuire ad aumentare sensibilmente il rischio di disoccupazione per gli anziani, attenuando molto l'impatto positivo dell'estensione della vita attiva sui redditi da pensione.

La principale domanda diventa relativa all'effettiva possibilità di garantire a tutti i lavoratori di rimanere occupabili fino ai 70 anni. Criticità particolari potrebbero ad esempio riguardare individui impossibilitati a posporre il pensionamento a causa di una debole domanda di lavoro a loro rivolta a causa di *skills* limitate o a causa di precarie condizioni di salute (che potrebbero essere aggravate dalla prosecuzione dell'attività) o di «vincoli familiari» (necessità di svolgere attività di cura). Attualmente, come detto, al di là di quanto stabilito dai vincoli normativi, la possibilità di proseguire l'attività sembra appannaggio principalmente dei lavoratori più qualificati, che hanno maggiore facilità di continuare a incontrare la domanda di lavoro anche da anziani e che riescono a svolgere mansioni meno gravose e più prestigiose.

Bisogna dunque riflettere attentamente sulle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro degli anziani, anche al fine di individuare specifiche *policies* che possano facilitare l'incontro fra le esigenze di imprese e lavoratori. In caso contrario, soprattutto se, come sembra stia avvenendo, i risparmi di spesa pubblica permessi dalla riforma non dovessero generare ampie ricadute positive sulla crescita economica, l'aumento cogente dell'età di ritiro potrebbe comportare effetti negativi sia sulle imprese – obbligate a trattenere a lungo forza lavoro anziana, generalmente più costosa e meno produttiva – sia sui lavoratori, anziani e giovani: i primi rischierebbero di essere espulsi dal processo produttivo senza più poter accedere né alle pensioni di anzianità né all'indennità di mobilità, i secondi di subire minori possibilità di accesso al lavoro a causa del ridotto flusso di uscite.

La logica alla base della riforma assumeva invece, come detto, che il pensionamento anticipato sia indipendente da elementi connessi alla domanda e all'offerta di lavoro e che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta a una forza lavoro

RPS

Michele Raitano

sempre più anziana. Inoltre, fideisticamente si riteneva che, anche nel breve periodo, non vi sia sostituibilità fra occupazione degli anziani e dei giovani. Come molti segnali dell'ultimo anno e mezzo tendono purtroppo a confermare, l'intervento troppo drastico sulle età pensionabili potrebbe invece aver inficiato il perseguimento degli altri due obiettivi (oltre al contenimento della spesa pubblica) spesso esplicitati dagli estensori della riforma, ovvero l'equità (anche rispetto ai giovani) e la crescita economica.

Per evitare che si possano danneggiare soprattutto gli individui più vulnerabili senza generare ricadute negative sul sistema economico, l'aumento dell'età di pensionamento andrebbe necessariamente associato sia a misure di *active ageing* che accrescano l'occupabilità dei più anziani e rendano per loro meno gravosa la prosecuzione dell'attività (anche attraverso la concessione della possibilità di un «pensionamento parziale», ovvero della possibilità di ricevere, a età pensionabili inferiori di quelle attuali, parte della pensione associandola a un'attività lavorativa part-time) sia, soprattutto, a profonde modifiche del sistema produttivo in modo che questo possa offrire opportunità occupazionali adeguate a una forza lavoro in invecchiamento, senza tra l'altro che l'aumento cogente dell'età pensionabile vada a ulteriore discapito delle possibilità di ingresso nell'occupazione stabile da parte dei più giovani.

In altri termini, senza riforme complementari su welfare e mercato del lavoro (ad esempio, estensione degli ammortizzatori sociali per platea dei beneficiari e durata, misure per favorire la conciliazione fra lavoro e cura, una definizione dello stato di salute individuale o dei lavori usuranti che non penalizzi il ritiro anticipato) e, più in generale, senza politiche di stimolo alla crescita e senza una ristrutturazione del settore produttivo che possa consentire un aumento della domanda di lavoratori meno giovani che non vada a discapito della produttività e non costituisca un vincolo per l'assorbimento delle coorti più giovani, c'è il rischio che interventi sul solo versante previdenziale possano sì contribuire ad alleviare le urgenze di finanza pubblica, ma possano comportare ricadute sociali e macroeconomiche negative.

A questo proposito va ricordato che la tanto citata correlazione positiva fra occupazione dei giovani e degli anziani che si osserva nei paesi del Nord Europa, lungi dal costituire una qualche prova di una relazione di tipo causale fra le due grandezze, si manifesta in paesi in cui un sistema molto esteso di ammortizzatori sociali e servizi di welfare e di *active ageing* a intervento pubblico si accompagna a un settore pro-

duttivo in cui la competizione si muove sul piano delle innovazioni piuttosto che della mera riduzione del costo del lavoro.

Nell'immediato le criticità derivanti dalle nuove regole di pensionamento potrebbero essere rese comunque meno gravose attraverso misure che introducano forme di flessibilità dell'età pensionabile (prevedendo correttivi attuariali per incentivare la prosecuzione dell'attività e non intaccare in misura sostanziale i saldi del bilancio pubblico), che consentirebbero anche un maggior margine di manovra alle imprese ed eviterebbero l'aggravarsi di situazioni particolarmente sgradevoli come quelle degli «esodati».

3. Le criticità per gli iscritti al contributivo introdotte dalla riforma

Il passaggio al sistema contributivo stabilito dalla riforma del 1995 ha radicalmente modificato la logica del sistema previdenziale. Come noto, nel contributivo l'andamento della spesa è neutrale rispetto alla dinamica macroeconomia e demografica, scompaiono gli incentivi al pensionamento anticipato (l'entità della pensione è legata, in misura attuarialmente equa, all'età in cui ci si ritira) e si stabilisce per tutti i lavoratori uno stesso tasso di rendimento (legato alla crescita del Pil) sui contributi versati⁵.

Elsa Fornero nella sua attività accademica si è sempre dichiarata una convinta sostenitrice dei pregi dello schema contributivo (cfr. Fornero e Castellino, 2001) e della flessibilità dell'età di ritiro che la logica attuariale di tale schema consentiva. Ci si sarebbe quindi aspettato che nella riforma venisse reintrodotta la flessibilità dell'età di uscita per gli iscritti al contributivo prevista dalla riforma del 1995 e cancellata dall'intervento del 2004. D'altro canto, una volta che si sia raggiunto un importo minimo di pensione che non dia diritto all'erogazione dell'assistenza sociale mediante l'assegno sociale, nel contributivo pensionamenti precoci (ritardati) non generano nessun aggravio sul bilancio pubblico, dato che a essi corrispondono prestazioni di importo attuarialmente minore (maggiore). La flessibilità dell'età pensionabile avreb-

⁵ Nello schema retributivo, invece, il rendimento ottenuto sui contributi versati dipendeva da numerosi fattori e spesso, in modo regressivo, avvantaggiava soprattutto dirigenti, lavoratori ad alto reddito e autonomi, incentivando anche la loro evasione nella fase iniziale e centrale di carriera.

be inoltre il pregio di rispondere in modo efficace alle eterogenee necessità individuali.

Al contrario, come si è richiamato nell'introduzione, nonostante ciò non comporti nessun effetto sul bilancio pubblico, anche per gli iscritti al contributivo non si è recuperata un'effettiva flessibilità di uscita, dato che l'età minima è stata fissata comunque a età molto elevate e, soprattutto, dato che la possibilità di pensionamento flessibile è stata concessa solo a chi nel contributivo avrà accumulato il diritto a una prestazione di importo elevato.

In ragione di tali nuovi requisiti, e in linea con l'aumento atteso dell'aspettativa di vita, le prime coorti contributive – ovvero chi ha iniziato a lavorare nel 1996 – potranno ritirarsi, orientativamente, sulla base delle seguenti condizioni di eleggibilità:

- 69 anni, in presenza di almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale.
- 66 anni, in presenza di almeno 20 anni di anzianità e una pensione di importo non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale.
- 73 anni, in presenza di anzianità non inferiore a 5 anni (ma inferiore a 20) e con un importo di pensione non superiore a 1,5 volte l'assegno sociale (che, in assenza di altri redditi, verrà erogato a partire dai 69 anni).
- Indipendentemente da età e importo si potrà ottenere la «pensione anticipata» in presenza di 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo).

Consentendo il pensionamento anticipato nel contributivo solo a chi abbia diritto a una pensione di importo superiore a 2,8 volte l'assegno sociale, la riforma vincolerà quindi proprio gli individui caratterizzati da carriere meno favorevoli, e dunque più a rischio di disoccupazione da anziani, a posporre il ritiro fino al raggiungimento dell'età di vecchiaia.

Simulazioni su alcune carriere tipo che differiscono per tipologia contrattuale (parasubordinato o dipendente), frequenza di interruzioni e livello salariale (relativi ad esempio a un salariato medio full-time e a uno part-time) confermano chiaramente come i requisiti relativi al rapporto fra pensione e assegno sociale introdotti dalla riforma del 2011 vincoleranno chi avrà carriere meno favorevoli a posporre il ritiro fino all'età massima o addirittura a ricevere la prestazione con quattro anni di ulteriore ritardo, laddove questa non dovesse eccedere 1,5 volte l'assegno sociale (si vedano la tabella 1, relativa al caso di un dipendente full-time, la tabella 2 relativa al caso di un dipendente part-

time e la tabella 3 relativa a individui con «carriere miste», prima da parasubordinato, poi da dipendente; i valori in grassetto indicano il soddisfacimento dei requisiti per il ritiro sulla base della normativa introdotta dall'ultima riforma).

Tabella 1 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di un dipendente full-time rappresentativo per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Storia lavorativa continuativa				
	42	43	44	45
66	2.7	2.8	2.8	2.9
67	2.8	2.9	2.9	3.0
68	2.9	3.0	3.1	3.1
69	3.0	3.1	3.2	3.3
5 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	2.4	2.4	2.5	2.6
67	2.5	2.5	2.6	2.7
68	2.6	2.6	2.7	2.8
69	2.7	2.8	2.8	2.9
15 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.8	1.8	1.9	1.9
67	1.9	1.9	2.0	2.0
68	1.9	2.0	2.0	2.1
69	2.0	2.1	2.1	2.2

¹ Inizio attività nel 1996; lavoro sempre da full-time con una retribuzione lorda equivalente a 21.500 euro a prezzi 2012. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «buco». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

Ad esempio, un dipendente full-time medio non raggiungerà il limite dei 2,8 se sarà caratterizzato da alcuni anni di intermittenza lavorativa o contributiva, mentre lavorando part-time anche più di 40 anni di carriera potrebbero non rivelarsi sufficienti al raggiungimento della soglia. Basterebbero inoltre alcuni anni di disoccupazione (o trascorsi da parasubordinato, quindi con aliquota minore a quella dei dipendenti fino al 2018, quando le aliquote saranno finalmente uniformate)

per rendere estremamente complicata anche la possibilità di raggiungere il limite di una pensione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale e non doversi limitare a vivere di assistenza sociale fra i 69 ed i 73 anni.

Tabella 2 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di un dipendente part-time rappresentativo per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Storia lavorativa continuativa				
	42	43	44	45
66	1.7	1.7	1.8	1.8
67	1.7	1.8	1.8	1.9
68	1.8	1.9	1.9	2.0
69	1.9	1.9	2.0	2.0
5 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.5	1.5	1.6	1.6
67	1.5	1.6	1.6	1.7
68	1.6	1.7	1.7	1.7
69	1.7	1.7	1.8	1.8
15 anni di «buco»				
	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.2	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.3	1.3	1.3	1.4

¹ Inizio attività nel 1996; lavoro sempre da part-time con una retribuzione lorda equivalente a 13.500 euro a prezzi 2012. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «buco». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

Appare dunque evidente come le norme introdotte dalla riforma del 2011 relativamente alle età pensionabili dei lavoratori «interamente contributivi» siano in contrasto con la logica del sistema contributivo, di nessuna utilità ai fini del bilancio pubblico e (contrariamente alla tanto decantata presunta equità della riforma) rappresentino un inutile aggravio a danno dei lavoratori più svantaggiati e delle attuali giovani generazioni di lavoratori.

Tabella 3 – Rapporto fra pensione e assegno sociale di individui caratterizzati da carriere miste, prima da parasubordinati, poi da dipendenti, per età di ritiro e numero di anni trascorsi da attivo¹

Primi 20 anni da parasubordinato con 4 anni di «bucò», poi dipendente full-time senza «buchi» ²				
	42	43	44	45
66	1.9	2.0	2.1	2.1
67	2.0	2.1	2.1	2.2
68	2.1	2.2	2.2	2.3
69	2.2	2.3	2.3	2.4
Primi 20 anni da parasubordinato con 4 anni di «bucò», poi dipendente part-time con 5 anni di «bucò» ³				
	42	43	44	45
66	1.1	1.1	1.2	1.2
67	1.1	1.2	1.2	1.3
68	1.2	1.2	1.3	1.3
69	1.2	1.3	1.3	1.4

¹ Inizio attività nel 1996. Coefficienti di trasformazione attesi nel 2035. Gli anni da attivo differiscono da quelli di contribuzione a seconda del numero di anni di «bucò». Ipotesi di simulazione: crescita storica del Pil fino al 2011, poi crescita reale dell'1,5% annuo. Crescita annua di salari reali e assegno sociale legata a quella del Pil. Assenza di inflazione. I valori in grassetto indicano la possibilità di ritirarsi in base alla normativa introdotta a dicembre 2011.

² Retribuzione lorda annua da parasubordinato e dipendente equivalente a 21.500 euro a prezzi 2012.

³ Retribuzione lorda annua da parasubordinato e dipendente equivalente a 13.500 euro a prezzi 2012.

Fonte: elaborazioni a cura dell'autore.

4. Le criticità per gli iscritti al contributivo non affrontate dalla riforma

Da più parti, negli ultimi anni, è emersa apprensione sull'adeguatezza delle prestazioni erogabili dal sistema contributivo, in considerazione dell'aumento atteso dell'aspettativa di vita (e della conseguente riduzione dei coefficienti di trasformazione) e soprattutto nel contesto attuale di un sistema economico a bassa crescita e con un mercato del lavoro incapace di garantire a tutti salari elevati e carriere continue. Si è infatti osservato come, a parità di età di ritiro, anche per i lavoratori standard le coperture attese dal sistema pubblico scenderanno sensibilmente rispetto a quanto garantito dal retributivo e prospettive ancora meno vantaggiose caratterizzeranno chi dovesse trascorrere parte

RPS

Michele Raitano

della carriera da atipico e/o con bassi salari e frequenti interruzioni dell'attività (anche a causa della limitata copertura degli ammortizzatori sociali). Di conseguenza, a causa dell'interazione di tre eventi avversi – aliquote ridotte (almeno fino al 2018, quando le aliquote di dipendenti e parasubordinati saranno uniformate), bassi salari e frequenti periodi di disoccupazione – anche individui a lungo attivi potrebbero ritrovarsi da anziani a ricevere prestazioni di importo limitato. Avendo forti vincoli di liquidità ed essendo esposti a rischi di breve termine (e, nel caso dei parasubordinati, non avendo nemmeno la disponibilità del Trattamento di fine rapporto), è del resto molto improbabile che i lavoratori più fragili riescano a migliorare le proprie prospettive partecipando volontariamente a fondi integrativi.

I rischi di pensioni basse non dipendono comunque dal contributivo in sé – nell'età dell'oro del dopoguerra il contributivo avrebbe pagato prestazioni maggiori del retributivo – ma dalla coesistenza delle regole attuariali con bassi tassi di crescita del Pil e un mercato del lavoro pieno di iniquità orizzontali e incapace di garantire a molti lavoratori carriere soddisfacenti. In altri termini, il sistema contributivo, con la sua logica attuariale e le sue tecnicità, 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.

Nelle azioni degli ultimi governi, nonostante i continui richiami all'equità a vantaggio dei lavoratori giovani, non è però mai emersa un'effettiva preoccupazione per le prospettive pensionistiche delle nuove generazioni⁶, che sono spesso caratterizzate da frequente instabilità delle relazioni lavorative, né si sono mai pensate misure a loro tutela, nonostante tali misure, se opportunamente disegnate, avrebbero impatti di spesa limitati che non si manifesterebbero prima del 2035-2040.

Dal punto di vista normativo il contributivo è sovente ritenuto un sistema equo, in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte e ai

⁶ Nel Protocollo sul Welfare del 2007 si erano invece evidenziati i rischi di adeguatezza prospettica delle pensioni per i lavoratori più svantaggiati e si erano prefigurate modifiche del metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione e l'introduzione di meccanismi che garantissero il raggiungimento di tassi di sostituzione (rapporto fra pensione e salario) non inferiori al 60 per cento.

comportamenti individuali (ricevi di pensione esattamente il frutto di quanto hai risparmiato in contributi; è essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo sul mercato del lavoro)⁷. In questa affermazione è però implicito un fortissimo giudizio di valore che si attribuisce al concetto di equità attuariale: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo di contro-prestazione (senza nessuna forma neppure minima di redistribuzione o di tutele in qualche modo garantite) sta implicitamente accettando come «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione critica o disegualianza che si crea nel mercato del lavoro.

In aggiunta, si consideri che flussi redistributivi impliciti (connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione) sono legati al meccanismo di calcolo dei coefficienti di trasformazione, che sono basati sull'aspettativa di vita media, indifferenziata per sesso, della popolazione italiana (tenendo in considerazione anche la probabilità media di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Per tale via, il sistema contributivo redistribuisce implicitamente a favore delle donne (che hanno sì una più elevata aspettativa di vita media, ma sono 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 è concorde nell'evidenziare come la longevità sia nettamente minore per chi proviene da uno status socio-economico più svantaggiato (si vedano ad esempio Costa e al., 2010; Rosolia, 2012; Fabrizi e Raitano, 2013), il contributivo potrebbe determinare ingenti flussi redistributivi regressivi⁸.

Indipendentemente dalle importanti problematiche relative alla mortalità differenziale ed ai meccanismi alla base della definizione dei coefficienti di trasformazione, le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici, sfaccettate e immotivate forme di disegualianza salariale e contrattuale fra i lavoratori inducono a ritenere necessario un allentamento delle rigide logiche attuariali e a pensare all'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui pregi micro e macroeconomici non vanno affatto trascurati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto ai rischi di

⁷ Si ricordi che nel contributivo non esiste l'integrazione al minimo.

⁸ Nel retributivo la presenza di pensioni di anzianità, goduta principalmente da lavoratori meno abbienti e con minore vita attesa, contribuiva invece a compensare gli effetti regressivi della mortalità differenziale presenti, per definizione, in ogni schema pensionistico.

flessibilità e instabilità della relazione contrattuale e derivanti da livelli retributivi particolarmente limitati, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di forte disagio economico pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro.

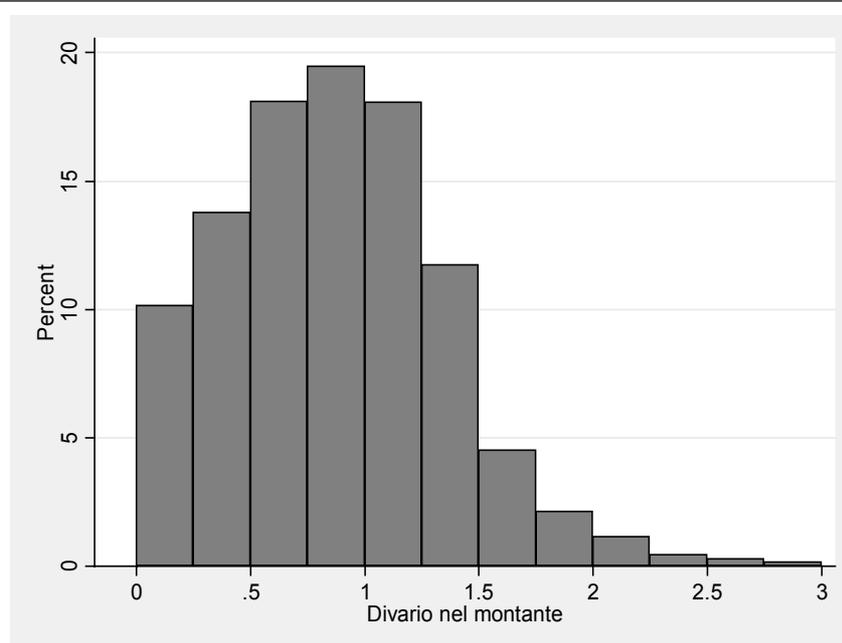
L'adeguamento automatico dell'età di ritiro e i nuovi vincoli introdotti dalla riforma del 2011 potrebbero migliorare sensibilmente l'adeguatezza delle future pensioni contributive: maggiore longevità lavorativa implica infatti maggiore accumulazione di contributi e una rendita di importo più elevato. Ma, affinché tali previsioni ottimistiche si realizzino, bisogna, come rilevato in precedenza, assumere che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta a una forza lavoro sempre più anziana.

Capire quanti individui saranno caratterizzati da rischi di pensioni inadeguate richiede di effettuare proiezioni per loro natura incerte sull'evoluzione delle dinamiche di carriera e della domanda di lavoro nei prossimi decenni. L'osservazione delle dinamiche di carriera dal 1996 al 2009 (mediante analisi condotte sui micro dati amministrativi dell'Inps) consente però di misurare quanti fra gli attuali attivi aderenti al contributivo hanno finora accumulato un montante contributivo molto limitato (Raitano, 2012b).

L'osservazione dei montanti finora accumulati dai lavoratori del contributivo nei primi 8 anni della loro carriera desta forti preoccupazioni. Un indicatore efficace del rischio di limitata accumulazione contributiva consiste nel confrontare l'accumulazione effettiva delle prime coorti appartenenti al contributivo con quella potenziale di un lavoratore rappresentativo «mediano», ovvero che avesse sempre lavorato come dipendente nel settore privato percependo ogni anno il salario lordo mediano (pari a circa 19.000 euro a prezzi 2010). Come indicatore si presenta quindi la distribuzione del rapporto fra il montante effettivo e quello del lavoratore mediano (un valore superiore a 1 segnala che si è fatto meglio del «mediano», un valore inferiore a 1 che si è accumulato di meno; figura 3). La distribuzione di tale rapporto è fortemente asimmetrica verso sinistra, a segnale del fatto che la netta maggioranza degli appartenenti alle coorti osservate ha finora accumulato un montante inferiore a quello potenziale del lavoratore tipo. Fra chi ha iniziato a lavorare prima del 2000, 2/3 hanno finora accumulato meno contributi di quelli che avrebbe accumulato nello stesso periodo un dipendente rappresentativo a bassa retribuzione e, addirittura, circa 1/3 ha finora accumulato uno stock di contributi inferiore a quella che potrebbe essere ritenuta una sorta di soglia di povertà

relativa (il 60% dell'accumulazione potenziale del dipendente mediano; Raitano, 2012b).

Figura 3 – Distribuzione del rapporto fra il montante accumulato al termine dei 7 anni successivi all'ingresso nel mercato del lavoro e il montante potenziale accumulato da un dipendente privato «mediano». Individui entrati al lavoro fra il 1996 e il 2001 come dipendenti o parasubordinati



Fonte: elaborazioni a cura dell'autore su dati Ad-Silc.

Tutelare gli ex lavoratori a rischio di povertà mediante l'erogazione dell'assegno sociale, anche estendendo gli attuali bassi limiti di cumulabilità con la pensione contributiva (resi ancora più bassi dalla riforma del 2011 che impedisce il pensionamento finché non si sia raggiunta una pensione non integrabile dall'assegno sociale, ovvero finché l'importo della pensione non sia pari a 1,5 volte l'importo dell'assegno sociale), non appare d'altro canto sufficiente⁹: offrire una tutela di ultima istanza potrebbe tra l'altro risultare stigmatizzante e disin-

⁹ La necessità di incrementare la cumulabilità fra pensione e assegno sociale è ad esempio sostenuta da Marano e al. (2012).

centivante dell'offerta di lavoro (erogazione e importo dell'assegno sociale sono indipendenti dalla precedente storia lavorativa). Bisognerebbe invece intervenire all'interno del sistema pensionistico con modifiche esplicite della regola di calcolo della prestazione che quantomeno assicurino gli ex lavoratori dal rischio di ritrovarsi da anziani in condizioni di estremo disagio dopo aver essere stati attivi per molti anni.

In questa prospettiva, coerentemente con la logica attuariale del sistema, in linea con quanto già sostenuto su «la Rivista delle Politiche Sociali» (Raitano, 2011), si potrebbe garantire a ogni pensionato del contributivo una prestazione di importo proporzionale agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa) e che, tramite un fattore di correzione legato ai coefficienti di trasformazione, sia funzione anche dell'età di ritiro (la garanzia potrebbe ad esempio essere di 950 euro netti mensili in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità, da ridursi/aumentarsi proporzionalmente in caso di ritiri più precoci/ritardati). Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva accumulata fosse inferiore alla prestazione garantita, al pensionato verrebbe erogata come integrazione la differenza fra le due grandezze in questione, e il finanziamento dell'integrazione sarebbe posto a carico della fiscalità generale¹⁰.

Dal punto di vista della *target efficiency* (raggiungere l'obiettivo desiderato al minimo costo) l'introduzione di una simile misura appare ampiamente auspicabile. Con essa si andrebbe infatti a tutelare (*ex post*) esclusivamente chi dovesse registrare una carriera lavorativa lunga, ma fragile. L'introduzione di un minimo pensionistico permetterebbe inoltre di sanare criticità connesse a tutte e tre le determinanti delle basse pensioni (frequenti interruzioni della contribuzione, bassi salari o aliquota ridotta). Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori (crescendo sia la

¹⁰ Una misura di tutela delle future prestazioni contributive più inadeguate potrebbe anche essere finanziata accumulando oggi risorse attraverso una maggiore contribuzione dei lavoratori autonomi iscritti all'Inps e appartenenti al retributivo e al misto, che tuttora beneficiano di uguale trattamento dei dipendenti versando un'aliquota molto minore, oppure pensando a misure (ben ponderate) che agissero sulle attuali e future pensioni retributive in pagamento, prevedendo, sulla parte eccedente un determinato importo lordo, un contributo di solidarietà sulla base della differenza fra quanto versato di contributi e ricevuto di pensione.

pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale) e lo stesso impatto sul bilancio pubblico, dato che parte della maggior spesa – che, si noti, non emergerebbe prima di almeno 20 anni – verrebbe finanziata dai minori esborsi per prestazioni assistenziali che verrebbero altrimenti erogati ai pensionati da lavoro poveri (Caretta e al., 2012).

Riferimenti bibliografici

- Caretta A., Flisi S., Frale C., Raitano M. e Tedeschi S., 2012, *Evaluation of pensions adequacy in the NDC System*, paper presentato all'European Meeting of the International Microsimulation Association, Dublino, mimeo.
- Costa G., Leombruni R. e 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.
- Fabrizi E. e Raitano M., 2013, *Differenze socio-economiche nelle aspettative di vita e unità dei coefficienti di trasformazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2013*, Edizioni Simone, Napoli.
- Fornero E. e Castellino O. (a cura di), 2001, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, il Mulino, Bologna.
- Fornero E. e Coda Moscarola F., 2011, *Per un'equa riforma del sistema pensionistico*, «ItalianiEuropei», n. 10, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.italiani.europci.it/en/italianieuropei-10-2011/item/2390-per-un-equa-riforma-del-sistema-pensionistico.html>.
- Marano A., Mazzaferro C. e 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, pp. 33-70.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2012a, *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, in Treu T. (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, il Mulino, Bologna.
- Raitano M., 2012b, *I primi anni di carriera: lavoro atipico, povero e bassa accumulazione contributiva. L'evidenza di un panel di lavoratori italiani*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 97-124.
- Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.