

Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una «pensione contributiva di garanzia»

Michele Raitano

In questo articolo si ragiona, dapprima, su quanto sia effettivamente fondato il luogo comune in base al quale in Italia, col sistema contributivo, tutti riceveranno pensioni di importo molto limitato e, successivamente, si presentano alcune evidenze sull'effettiva accumulazione di contributi nella prima parte

della carriera da parte delle giovani generazioni. Infine, si discute di possibili misure per migliorare le prestazioni future e si sottolinea come nel contributivo una «pensione di garanzia» di carattere previdenziale, tarata cioè sulla storia lavorativa individuale, sarebbe preferibile a una prestazione meramente assistenziale.

1. Introduzione

Da quando, nel lontano 1995, il sistema previdenziale italiano ha iniziato ad abbandonare, con estrema gradualità, la formula di calcolo retributiva – in cui la pensione era legata al numero di anni di attività e alle retribuzioni di fine carriera – per sostituirla con quella contributiva – in cui la prestazione è ancorata al totale dei contributi versati lungo l'intera carriera – la sfiducia dei più giovani verso il futuro che li attende da pensionati è sicuramente aumentata, come conferma il sentire comune in base al quale «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». Ma quanto è effettivamente motivato questo sentire comune? E cosa occorrerebbe fare per migliorare le attese dei futuri pensionati?

In questo articolo si ragiona su quanto siano effettivamente fondati questi timori, dapprima riflettendo sulle caratteristiche del metodo di calcolo contributivo, in base al quale verranno interamente calcolate le pensioni di chi ha iniziato a lavorare a partire dal 1996 (paragrafo 2), e, successivamente, facendo uso di un ampio campione di dati amministrativi dell'Inps, mostrando alcuni indicatori relativi alle storie lavorative e all'effettiva accumulazione contributiva nei primi otto anni di car-

riera da parte di chi è entrato in attività fra il 1996 e il 2008 (paragrafo 3). Infine, si riflette sulle possibili misure da introdurre nel sistema pensionistico italiano per migliorare le prospettive dei futuri pensionati del contributivo (paragrafo 4).

2. *Retributivo e contributivo a confronto*

La Riforma Dini del 1995 (legge n. 335) modificò 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. Chi nel 1995 aveva almeno 18 anni di contribuzione ha continuato, infatti, 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.

Nel retributivo la prestazione veniva calcolata come prodotto del numero di anni di contributi maturati, della retribuzione pensionabile (una media delle ultime annualità) e di un coefficiente di rivalutazione per ogni anno di contribuzione, pari al 2% per la gran parte dei dipendenti del settore privato¹. 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 l'80% dell'ultima retribuzione. L'importo della pensione era invece indipendente sia dall'età di pensionamento – incentivando, a parità di condizioni, i ritiri precoci – che dall'aliquota versata (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). 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. In termini di tasso di rendimento sui contributi ver-

¹ I parametri della formula retributiva differivano fra le varie gestioni di lavoratori, favorendo generalmente le categorie più ricche.

sati, il retributivo favoriva, infatti, chi registrava crescite salariali nella fase finale di carriera, alla quale era agganciato il livello della pensione. Al contrario, il metodo contributivo si basa su criteri di rigida «neutralità attuariale» fra i contributi (effettivi o figurativi) versati durante l'intera carriera e le prestazioni che si riceveranno da anziani, garantendo uniformità dei rendimenti annui sui contributi versati. L'entità della prestazione, dunque, 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»², 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 figurativamente 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 elevata. 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 intertemporale 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 ripartizione³. La sostenibilità di lungo periodo, intertemporale, della

² 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.

³ 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.

spesa previdenziale italiana è, dunque, garantita «per definizione». Va altresì osservato che, date le caratteristiche di stabilizzazione della spesa insite nella sua formula di calcolo, il metodo contributivo non assicura i lavoratori contro shock aggregati che possano colpire il sistema economico. La quota della spesa per pensioni sul Pil è, infatti, 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.

Il timore del «non avremo mai la pensione» appare, allora, del tutto infondato, dato che «per definizione», una volta entrato a regime lo schema contributivo, in termini intertemporali il bilancio previdenziale sarà sempre tendenzialmente in equilibrio e, salvo motivi indipendenti dal sistema pensionistico (ad esempio, gravissime crisi economiche o demografiche che riducano consistentemente le fonti di finanziamento correnti nel sistema a ripartizione), 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, versa un'aliquota minore), periodi lavorati (o con contribuzione figurativa) e retribuzioni, su cui incidono, negativamente, i lavori part-time, sempre più diffusi all'interno del mercato del lavoro italiano. 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 rifletteranno 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 (al di là dell'assegno sociale e della pensione di cittadinanza che sono, però, misure assistenziali concesse sulla base di un test di reddito anche a chi non ha mai lavorato), lo schema contributivo risulta scevro da elementi redistributivi espliciti e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo nel mercato del lavoro⁴.

⁴ La formula contributiva guarda al quanto si è versato e all'età in cui ci si pensiona, ma non alla mera durata della vita attiva (dimensione invece cruciale nel sistema retributivo). In questo senso saranno relativamente svantaggiati i lavoratori «precoci», che, avendo iniziato a lavorare a età molto giovani, potranno sì

Tuttavia va chiarito che, pur in presenza di uno schema formalmente neutrale dal punto di vista attuariale, flussi redistributivi impliciti sono connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione e 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 di lasciare in eredità una pensione di reversibilità). Per tale via il sistema contributivo redistribuisce a favore delle donne (che hanno, in media, una più elevata aspettativa di vita, seppur siano 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 socioeconomico più svantaggiato (si vedano, fra gli altri, Costa e al., 2010; Rosolia, 2012; Leombruni e al., 2015; Marmot, 2015), l'applicazione del contributivo determina, di fatto, una redistribuzione regressiva di ricchezza pensionistica dai meno abbienti, che vivono in media di meno, a vantaggio dei più abbienti, che vivono in media di più e pertanto, anche a parità di montante accumulato durante la fase lavorativa, riceveranno la pensione per un numero maggiore di anni (Lallo e Raitano, 2018).

Come discusso anche nel contributo di Ardito e al. in questo volume, non va inoltre sottovalutato, da una parte, che l'aspettativa di vita è legata anche al tipo di lavoro svolto, penalizzando, anche da questa prospettiva, chi svolge mansioni più gravose e meno remunerate e, dall'altra, che i continui incrementi dell'età pensionabile, non differenziando fra i diversi lavori svolti, possono contribuire ad ampliare il divario di salute e longevità fra i più e i meno abbienti.

3. Pensioni attese ed effettiva accumulazione di contributi da parte delle giovani generazioni

Si afferma sovente che il cospicuo aumento dell'età pensionabile stabilito dalle riforme del periodo 2009-2011, che prevedono, come noto, l'aggiornamento automatico dei requisiti di pensionamento in base al-

accedere al pensionamento anticipato in virtù della lunga carriera svolta, ma risulteranno penalizzati dall'applicazione di bassi coefficienti di trasformazione qualora raggiungano i requisiti per il pensionamento anticipato (circa 45 anni intorno al 2040) ben prima dell'età di vecchiaia.

l'evoluzione dell'aspettativa di vita, avrebbe effetti benefici sugli importi della pensione⁵. Infatti, in uno schema contributivo una maggiore durata della carriera e un ritiro a età più avanzata consentono di accrescere l'importo della pensione per effetto dei più elevati coefficienti di trasformazione da applicare e della maggiore accumulazione contributiva connessa alla maggiore durata della vita lavorativa.

Alcune simulazioni confermano che con carriere «piene» e lunghe (circa 40 anni di contributi) il rapporto fra pensione e ultima retribuzione sarebbe del tutto simile (attorno all'80%), se non superiore, a quello dello schema retributivo, dove però prestazioni di simile importo erano pagate a età anagrafiche ben inferiori (Raitano, 2017, 2019). Chi dovesse trascorrere una vita lavorativa stabile e remunerata decentemente riceverebbe, dunque, una prestazione adeguata al tenore di vita precedente al pensionamento. Va dunque smentito anche il luogo comune del «tutti avremo pensioni da fame».

Quindi, nessun problema? Tutt'altro. Il problema dell'adeguatezza delle prestazioni future esiste, e grave, per chi dovesse avere una carriera a lungo svantaggiata. Le simulazioni condotte in Raitano (2017, 2019), ipotizzando carriere sfavorevoli lungo una o più dimensioni (frequenti periodi di non lavoro, bassi salari, part-time involontari, anni con versamenti ad aliquote ridotte, come quelle parasubordinate fino al 2018), mostrano, infatti, che anche immaginando individui attivi (ma non sempre occupati) per 40-45 anni il montante contributivo accumulato potrebbe rivelarsi talmente esiguo da consentire di ricevere pensioni di livello assoluto limitato o, addirittura, da costringere a posporre il pensionamento oltre l'età legale (si ricordi che la pensione viene posticipata di quattro anni se il suo importo è inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale). Ovviamente, non si sa 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, si presentano alcuni dati circa l'accumulazione effettiva di contributi nella prima fase di carriera di chi ha iniziato a lavorare dopo il 1995. In dettaglio, si fa uso del dataset longitudinale di natura amministrativa Inps-Losai (Longitudinal Sample Inps), in cui un campione pari all'incirca al 13% dell'universo dei lavoratori italiani viene seguito nel pe-

⁵ Le prime coorti che andranno in pensione interamente col contributivo non dovrebbero uscire (intorno al 2040) prima dei 69 anni d'età o con meno di 44-45 anni di contribuzione.

riodo 1985-2016. Nello specifico, si fa uso del campione degli «estratti conto» contributivi, in cui sono registrati i periodi di lavoro e contribuzione di lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati. Ai nostri fini, 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); gli eventuali periodi trascorsi ricevendo indennità in costanza di rapporto di lavoro per maternità, malattia e Cassa integrazione; la retribuzione lorda (comprensiva dei contributi a carico del lavoratore); la tipologia di attività, ricavata dalla Gestione in cui si versano i contributi, che consente di distinguere dipendenti, parasubordinati e autonomi iscritti all'Inps (artigiani e commercianti; non sono invece osservati i dipendenti pubblici, che fino al 2011 versavano all'Inpdap, e i liberi professionisti che versano contributi alle Casse autonome gestite dal loro ordine professionale).

Di seguito, ci si è concentrati sul sotto-campione di individui entrati in attività fra il 1996 e il 2008 (558.503 individui) e si sono seguiti tali individui per gli otto anni successivi a quello di ingresso (dunque, nel periodo 1997-2004 gli entrati nel 1996, nel periodo 1998-2005 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)⁶.

L'osservazione della fase di carriera iniziale di un campione rappresentativo di lavoratori consente di: i) osservare la frequenza degli eventi svantaggiosi (bassi salari, non occupazione, atipicità contrattuale) sperimentati in questa fase; ii) verificare come la diffusione di questi eventi sia variata fra le diverse coorti, in particolare fra quelle entrate in attività prima e dopo la crisi; iii) 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.

A tal fine sono stati calcolati quattro diversi indicatori; i primi tre hanno il pregio di consentire di mostrare separatamente l'importanza di ognuno dei fattori di rischio lavorativo nella prima fase di carriera del nostro campione, mentre il quarto – essendo influenzato dalla diffu-

⁶ L'anno di ingresso è definito come il primo anno con almeno 13 settimane di lavoro, mentre si è escluso dall'analisi chi è entrato in attività a più di 35 anni d'età. Dati sull'accumulazione effettiva di contributi nei primi 10 e 15 anni di carriera, ma per un numero ristretto di coorti di lavoratori, sono presentati, rispettivamente, in Raitano (2017, 2019).

sione dei precedenti tre – rappresenta un utile indicatore sintetico del successo (insuccesso) del periodo di carriera osservato:

1. La quota di lavoratori che negli otto anni osservati (pari a 416 settimane) ha versato contributi, da lavoro o figurativi, per meno di quattro anni (208 settimane).
2. La quota di lavoratori che negli otto anni ha versato contributi alla Gestione separata dell'Inps – come collaboratore parasubordinato o «partita Iva» – per almeno quattro anni (208 settimane).
3. La quota di lavoratori che negli otto anni ha ricevuto per almeno quattro anni una retribuzione lorda annua inferiore al 60% della retribuzione mediana dei dipendenti privati occupati per l'intero anno, con un contratto full-time o part-time, che identifichiamo come una sorta di soglia di «in-work poverty»; ad esempio, la retribuzione mediana di riferimento nel 2016 era pari a 24.400 euro (inclusiva della quota di contributi a carico del lavoratore); di conseguenza, è ritenuto a bassa retribuzione chi nel 2016 ha percepito meno di 14.640 euro annui lordi (pari a circa 900 euro netti al mese per tredici mensilità).
4. Sulla base del rapporto fra il montante di contributi accumulato al termine degli otto anni e quello che avrebbe accumulato, nello stesso periodo, un lavoratore che fosse stato continuativamente occupato come dipendente (dunque, versando sempre l'aliquota piena del 33%), conseguendo ogni anno la retribuzione mediana dei dipendenti (full-time o part-time) occupati per l'intero anno, osserviamo la quota di lavoratori che al termine degli otto anni ha accumulato un montante inferiore al 60% del montante che avrebbe accumulato tale lavoratore rappresentativo.

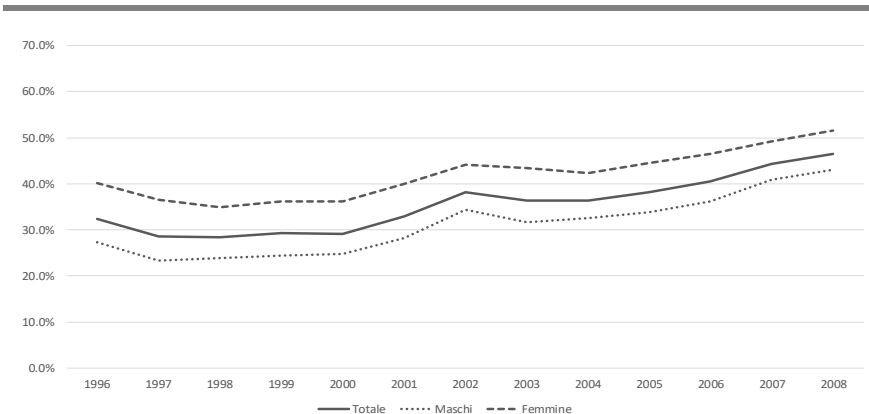
Prima di mostrare tali evidenze, va sottolineato che i lavoratori possono «scompare» per un intero anno dagli archivi Inps – ovvero non risultare percettori di reddito da lavoro o indennità – per diverse ragioni, non registrate dai dati amministrativi: disoccupazione di lunga durata; inattività; transizione verso il pubblico impiego o verso un'attività da libero professionista «ordinistico» (non registrate, come detto, nell'archivio degli estratti conto disponibile); sospensione dell'attività lavorativa per motivi di studio; entrata nel lavoro sommerso; trasferimento all'estero. Seppur la mancata informazione sulla motivazione dell'assenza dagli archivi non consente di effettuare giudizi sulla gravità di tale assenza, fatti salvi i casi di emigrazione all'estero o transizione verso le forme lavorative non registrate negli archivi, l'assenza implica un vuoto di contribuzione a fini previdenziali e, dunque, un rischio di insuffi-

ciente accumulazione contributiva al termine della carriera. Analogamente, eventuali periodi di lavoro «grigio», in cui parte della retribuzione viene nascosta all'Inps, ad esempio mediante forme di part-time fittizio, seppur aumentino il reddito a disposizione dei lavoratori nella fase attiva, comportano l'assenza di contribuzione e, dunque, più limitate pensioni da anziani.

Va altresì rilevato che, nel confronto fra le coorti di ingresso nel mercato del lavoro, quella del 2002 non è perfettamente confrontabile con le altre, dal momento che la sua consistenza è «gonfiata» dalla prima registrazione nell'Inps dei lavoratori immigrati che furono regolarizzati con la sanatoria del 2002. Di conseguenza, essendoci un'anomala quota di immigrati in tale coorte, ed essendo gli immigrati caratterizzati da carriere lavorative più fragili, la coorte del 2002 è presumibilmente caratterizzata da valori degli indicatori di rischio nel mercato del lavoro più elevati rispetto alle coorti contigue.

Una dimensione molto rilevante per spiegare la vulnerabilità lavorativa e, conseguentemente, il rischio di accumulare insufficienti contributi a 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.

Figura 1 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha versato contributi per meno di quattro anni



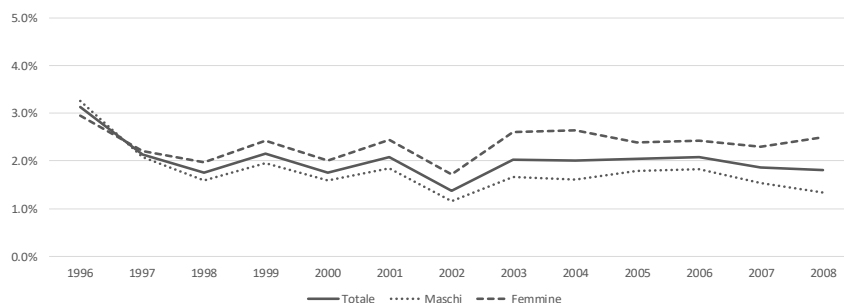
Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Come indicatore di frequenza contributiva si è, come detto, calcolato il rapporto fra le settimane effettive di contribuzione (da lavoro o figura-

tiva) negli otto anni osservati e il numero di settimane potenziali di contribuzione (pari a 416). Come evidente nella figura 1, un'ampia quota di lavoratori è caratterizzata da un ampio gap contributivo: nell'intero periodo il 35,9% (31,6% fra uomini e 42,3% fra le donne) ha versato contributi per meno di quattro degli otto anni osservati e la quota di individui con carriere frammentate cresce in misura rilevante fra le diverse coorti (in totale, da un minimo del 28,4% del 1998 al 46,5% della coorte 2008).

Nel dibattito pubblico 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 entrata 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, 2018). Tuttavia l'analisi longitudinale delle carriere individuali induce a non enfatizzare troppo i, seppur molto gravi, rischi associati a tali forme contrattuali, dal momento che una quota molto esigua di lavoratori risulta continuativamente occupata con contratti parasubordinati come collaboratore o professionista a «partita Iva» (figura 2): solo il 2,0% del nostro campione ha infatti trascorso almeno quattro anni su otto come parasubordinato nei primi otto anni di attività e, fra questi, alcuni potrebbero essere individui che, per l'attività professionale svolta, scelgono di lavorare con forme atipiche (ad esempio i sindaci e gli amministratori di società).

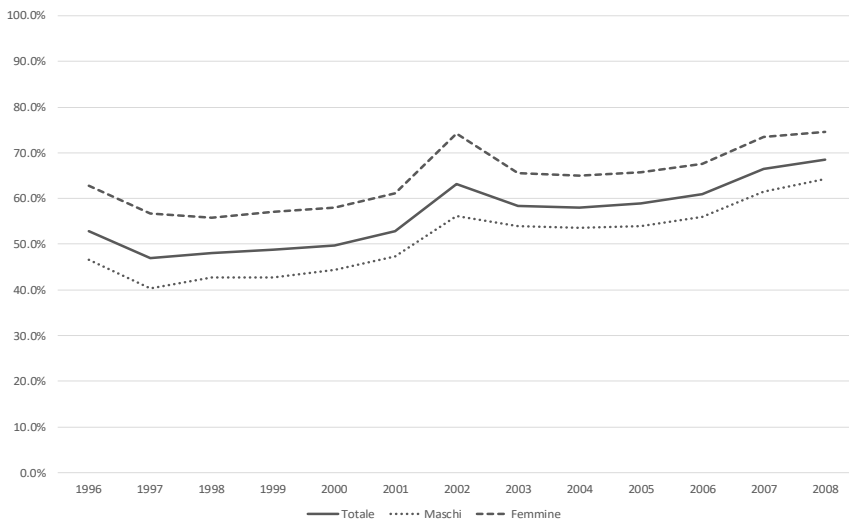
Figura 2 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha versato contributi nella Gestione separata per almeno quattro anni



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Una dimensione cruciale di rischio nella carriera lavorativa è quella retributiva che risente sia di eventuali periodi non lavorati (o indennizzati in costanza di rapporto di lavoro) durante l'anno, sia di bassi salari nei periodi di attività (anche a causa di contratti a tempo parziale, generalmente involontari). Vista da questa prospettiva, emerge che, fra tutte le coorti, addirittura il 57,2% del nostro campione (51,7% fra gli uomini, 65,3% fra le donne) ha trascorso come *working poor* (ovvero con una retribuzione annua inferiore al 60% di quella mediana dei dipendenti del settore privato) almeno quattro dei primi otto anni di attività e la frequenza di questo rischio è cresciuta in modo quasi lineare fra le coorti di ingresso in attività, dal 47% del 1997 al 68,5% del 2008 (figura 3).

Figura 3 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha ricevuto per almeno quattro anni una retribuzione annua lorda inferiore al 60% della retribuzione annua mediana



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

Come sottolineato, i rischi di inadeguatezza delle pensioni attese vanno valutati sulla base di intere dinamiche di carriera – anziché assumendo semplicemente 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, è stato calcolato il montante contributivo che i lavoratori del nostro campione hanno accumulato (figurativamente, essendo a ripartizione il sistema pensionistico pubblico italiano) alla fine dei primi otto anni di attività (escludendo dall'analisi l'anno di ingresso).

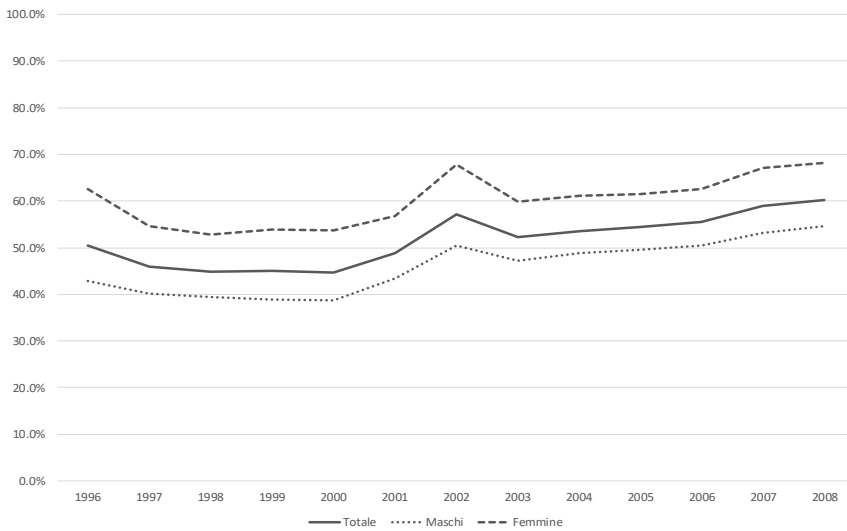
L'osservazione dei montanti accumulati non permette in modo immediato di valutare la loro adeguatezza. Si è allora scelto di esprimere questi montanti in termini relativi, cioè rispetto a quello che, nello stesso intervallo di tempo, avrebbe accumulato un lavoratore rappresentativo. Pertanto i montanti accumulati dagli individui del nostro campione sono stati espressi in rapporto a quanto avrebbe accumulato, negli otto anni di riferimento, un individuo che fosse stato continuativamente occupato (cioè senza «buchi» di carriera/contributivi) da dipendente (full- o part-time) e ricevendo ogni anno esattamente la retribuzione lorda annua mediana dei dipendenti (pari a 24.400 euro, a prezzi correnti, nel 2016). In coerenza con la metodologia standard nell'analisi della povertà relativa, si può dunque immaginare che un valore del rapporto inferiore al 60% esprima il rischio di «povertà relativa di accumulazione contributiva» nel primo periodo di attività.

Sulla base di questo indicatore emerge chiaramente come gran parte del campione abbia registrato nella prima fase di attività un'accumulazione contributiva ben poco favorevole (figura 4): fra tutte le coorti, il 52,2% (46,4% fra gli uomini, 60,7% fra le donne) ha accumulato negli otto anni meno del 60% del «dipendente mediano» rappresentativo e potrebbe, dunque, essere considerato a rischio di povertà relativa da anziano qualora la sua storia lavorativa non dovesse migliorare sensibilmente negli anni a venire lungo almeno una delle dimensioni che caratterizzano la fragilità o meno della carriera in ottica previdenziale (retribuzioni, periodi lavorati o di contribuzione, aliquote di versamento). Ancor più preoccupante è la dinamica di questo indicatore, dato che la quota di chi ha accumulato meno del 60% del dipendente rappresentativo sale fino al 60,2% (54,6% fra gli uomini, 68,2% fra le donne) per chi ha iniziato a lavorare nel 2008 e ha quindi subito maggiormente gli effetti della crisi economica, che ha interessato in misura relativamente maggiore le persone che erano all'inizio del loro percorso lavorativo.

Dunque, mentre le simulazioni su chi dovesse trascorrere «carriere piene» smentiscono chiaramente il rischio che «col contributivo avremo tutti pensioni da fame», le simulazioni, e ancora di più le storie lavorative effettive, non confutano l'esistenza di un possibile problema di adeguatezza della pensione futura per quella quota (che non appare per

nulla irrilevante) di individui caratterizzata per molti anni da carriere svantaggiate in termini di «buchi» lavorativi, aliquote di contribuzione e livelli salariali.

Figura 4 - Quota di individui che negli otto anni successivi all'ingresso in attività ha accumulato un montante contributivo inferiore al 60% di quanto avrebbe accumulato il dipendente «mediano»



Fonte: elaborazione su dati Inps-Losai.

4. Che fare? L'idea della «pensione contributiva di garanzia»

I risultati dell'esercizio condotto nel paragrafo precedente sono molto preoccupanti e, come mostrato in Raitano (2017 e 2019), le preoccupazioni non si attenuano se guardiamo, per un numero minore di coorti, a un periodo più ampio della vita lavorativa. Per un'ampia quota di lavoratori, dunque, se la carriera non dovesse evolvere in meglio successivamente, il rischio di ritrovarsi da anziani con una prestazione contributiva di importo davvero limitato sarebbe molto concreto.

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). 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 3, 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 «cristallizzarsi» negli importi pensionistici. In aggiunta, come già richiamato, uno schema attuariale fondato sull'aspettativa di vita media non realizza l'effettiva eguaglianza 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.

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 tutele 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. 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. La sua applicazione non implica, tuttavia, 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.

In questo quadro si inserisce la proposta di «pensione contributiva di garanzia», pensata da chi scrive ormai molti anni orsono (Raitano, 2011). La proposta nasceva proprio dalla constatazione che, diversamente dallo schema retributivo, nel contributivo pensioni di importo limitato

possono aversi anche se la vita lavorativa non è stata breve. Per questo motivo la risposta dovrebbe essere di carattere previdenziale, basata cioè su una ridefinizione della formula di calcolo della pensione, anziché di tipo assistenziale come sarebbe una misura *means tested* di mero sostegno contro la povertà. La garanzia andrebbe poi fornita all'interno del sistema pubblico, dal momento che appare del tutto implausibile che un lavoratore svantaggiato possa risparmiare per garantirsi un maggior consumo da anziano ricorrendo alla previdenza privata.

In maggior dettaglio, 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, non uguale per tutti, ma legato agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa o riconosciuta tale dai servizi per l'impiego, ad esempio anche per i periodi di formazione o di cura, così consentendo al governo di dare un premio previdenziale, anche se solo sulla componente garantita, ad una serie di situazioni individuali che si volessero tutelare maggiormente) e all'età di ritiro, in modo da rendere l'importo coerente con la logica del sistema stesso, che mira a premiare chi lavora o è disposto a farlo di più (e quindi col principio del «making contribution pay»).

La garanzia potrebbe, ad esempio, essere pari a 14.000 euro annui lordi in caso di ritiro a 66 anni e 40 di anzianità, da ridurre o aumentare proporzionalmente in caso di carriere più o meno lunghe, tenendo conto degli anni di contribuzione e dei coefficienti di trasformazione alle diverse età di ritiro, ad esempio a 11.000 euro a 63+35 o 15.250 euro a 69+39. 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 sarebbe posto a carico della fiscalità generale (ma si potrebbe pensare anche a forme di finanziamento specifico) e comporterebbe un aggravio per il bilancio pubblico unicamente negli anni di corresponsione della prestazione integrata (quindi, trattandosi di un'integrazione da applicarsi nel solo schema contributivo, all'incirca dal 2040 in poi, quando la «gobba» della spesa pensionistica italiana dovrebbe attenuarsi sensibilmente). La maggior spesa dipenderebbe dal livello di fissazione della soglia garantita e dall'evoluzione delle dinamiche di carriera individuale, che condizionano la probabilità per i lavoratori di ricevere prestazioni contributive inferiori ad essa. Tale maggior spesa sarebbe in parte compensata dai minori esborsi per prestazioni assistenziali, che verrebbero altrimenti erogate

RPS

Michele Raitano

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 rendere più efficaci le politiche del lavoro e il controllo delle forme di lavoro sottopagate o falsamente autonome. Dal punto di vista della *target efficiency* (raggiungere l'obiettivo desiderato al minimo costo), l'introduzione di una simile misura appare auspicabile dato che – diversamente da una pensione di base, che fornisce una prestazione di uguale importo per tutti, indipendentemente dalla precedente storia individuale, o da una misura assistenziale *means tested* – consente di realizzare un *fine tuning* dell'intervento rispetto alle caratteristiche individuali: si andrebbe infatti a tutelare (*ex post*) esclusivamente chi abbia avuto una carriera lavorativa lunga, ma fragile. Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori (crescendo sia la pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale) e lo stesso impatto sul bilancio pubblico (si noti, invece, che 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). Ad ogni modo, al di là dei dettagli della misura che andrebbe introdotta per migliorare l'adequatezza delle pensioni future, è importante che nel dibattito si sgombri il campo da un serio equivoco sulla natura normativa dello schema contributivo e che deriva dall'utilizzo del termine «equità attuariale» con riferimento alle tecnicità di tale schema. Il contributivo è, come detto, da alcuni ritenuto «equo», perché prevede lo stesso tasso di rendimento per tutti gli appartenenti a una determinata coorte e in quanto è attuarialmente neutrale rispetto alle scelte individuali. Tuttavia l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo attuariale di controprestazione sta implicitamente accettando come «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro. 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 che vada quindi cristallizzato negli importi pensionistici. 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.

Riferimenti bibliografici

- Aaron H., 1966, *The Social Insurance Paradox*, «Canadian Journal of Economics», vol. 32, n. 3, pp. 371-374.
- 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.
- Jessoula M. e Raitano M., 2015, *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione*, «Politiche Sociali/Social Policies», vol. 2, n. 3.
- Lallo C. e Raitano M., 2018, *Life Expectancy Inequalities in the Elderly by Socioeconomic Status: Evidence from Italy*, «Population Health Metrics», vol. 16, n. 7, pp. 1-21.
- Leombruni R., d'Errico A., Stroschia M., Zengarini N. e 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, pp. 461-479.
- Marmot M., 2015, *The Health Gap*, Bloomsbury Press, Londra.
- Raitano M., 2011, *Carriere fragili e pensioni attese: quali correttivi al sistema contributivo?*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 99-130.
- Raitano M., 2017, *Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia*, «Social Cohesion Paper», n. 1.
- Raitano M., 2018, *Italy: Para-subordinate Workers and their Social Protection*, in Oecd (a cura di), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, Oecd Publishing, Parigi.
- Raitano M., 2019, *Storie lavorative e pensioni attese delle prime coorti di lavoratori interamente contributivi*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2019*, Sapienza University Press, Roma.
- Rosolia A., 2012, *Le disuguaglianze nella speranza di vita*, in Checchi D. (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, il Mulino, Bologna.
- Samuelson P., 1958, *An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, «Journal of Political Economy», vol. 66, n. 6, pp. 467-467.

RPS

Michele Raitano

