

## Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo e la proposta di una pensione di garanzia

**Michele Raitano**

*La principale criticità del sistema contributivo consiste nell'incapacità di garantire pensioni adeguate a chi, come molti fra gli attuali giovani, dovesse essere caratterizzato da carriere lavorative lunghe, ma fragili in termini di livelli retributivi, rischi di disoccupazione e aliquote di contribuzione. Alla luce di ciò, l'articolo riflette sulle policy auspicabili per*

*fronteggiare tale criticità, valutando – in base a considerazioni di efficienza ed equità – alcune misure proposte nel recente dibattito e ponendo una particolare attenzione alla possibilità di introdurre all'interno dello schema previdenziale contributivo una pensione di garanzia di importo correlato all'anzianità e all'età di ritiro.*

RPS

discussione

### 1. Introduzione

Nonostante i numerosi interventi succedutisi dal 1992 fino alla recente manovra economica del 2011, in Italia si continua a ritenere che nuove riforme strutturali del sistema previdenziale siano un passaggio obbligato per allentare la dinamica della spesa per pensioni, ridurre l'indebitamento pubblico e razionalizzare l'architettura complessiva del nostro sistema di welfare. A tal fine, al di là di quanto già previsto dalle misure in essere, si propongono nuovi interventi di contenimento della spesa, da realizzarsi attraverso ulteriori e più rapidi incrementi cogenti dell'età pensionabile, riduzione delle prestazioni pubbliche (anche mediante la loro incompleta indicizzazione all'inflazione realizzata) ed estensione del ruolo degli schemi privati.

Le giustificazioni a sostegno di tali interventi discendono da due diverse motivazioni che andrebbero attentamente tenute distinte (e che i proponenti tendono invece spesso, quasi automaticamente, a sovrapporre): l'opportunità di reperire risorse nell'immediato per risanare il bilancio pubblico nel breve-medio periodo contenendo uno dei principali capitoli di spesa; il timore di insostenibilità di lungo periodo della spesa pensionistica pubblica in ragione dell'intenso processo di invecchiamento della popolazione che caratterizza il nostro paese.

Ferma restando una serie di «falsi miti» italiani relativi all'eccesso di spesa per pensioni che verranno richiamati successivamente, le prime motivazioni richiedono essenzialmente risposte di carattere politico-sociale relative al modo più equo ed efficiente per raggiungere nell'immediato saldi di bilancio più equilibrati e non saranno oggetto approfondito di questo saggio. Le seconde, sui cui sarà invece posta di seguito l'attenzione, chiamano in causa le caratteristiche del sistema contributivo delineato dalla riforma del 1995 e la sua capacità di garantire sostenibilità nei saldi di bilancio e adeguatezza delle prestazioni erogate<sup>1</sup>.

La distinzione fra obiettivi di sostenibilità e adeguatezza va chiaramente esplicitata: la parte maggioritaria dei commentatori si concentra, infatti, sui problemi di spesa<sup>2</sup>, ma nel dibattito è presente anche chi considera ben diverse le criticità di lungo periodo del sistema previdenziale italiano e, reputando le precedenti riforme più che sufficienti a garantire la sostenibilità, ritiene che la principale e più impellente motivazione per modificare le regole previdenziali consista nella limitata adeguatezza delle prestazioni che verranno pagate negli anni a venire dallo schema contributivo<sup>3</sup>.

Queste due posizioni appaiono antitetiche rispetto ai sintomi di malessere individuati e, di conseguenza, alle cure proposte. Quella maggioritaria, come si argomenterà nel secondo paragrafo, sembra discendere da una lettura distorta delle statistiche della spesa sociale italiana, da una limitata comprensione delle caratteristiche del sistema contributivo e da un atteggiamento fideistico verso i pregi degli schemi integrativi privati. Ben più fondata appare invece la posizione alternativa, che basandosi su una migliore comprensione delle logiche

<sup>1</sup> Il regime contributivo, introdotto dalla Riforma Dini del 1995, sarà in vigore per la generalità del flusso dei nuovi pensionati intorno al 2030. Le pensioni sono infatti calcolate interamente in base a tale regime solo per chi è entrato nel mercato del lavoro dal 1996, mentre si applica *pro rata* per gli anni successivi al 1995 per chi in tale anno aveva un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni.

<sup>2</sup> A tale proposito si vedano le valutazioni contenute nel *Libro Verde* e nel *Libro Bianco* emessi dal Ministero del Lavoro.

<sup>3</sup> Una simile visione ispirava la sezione previdenziale del Protocollo sul Welfare del 2007, in cui si enfatizzava il problema dell'adeguatezza delle prestazioni future e, pur restando all'interno dello schema contributivo, si prefiguravano modifiche del metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione e l'introduzione di meccanismi che garantissero il raggiungimento di tassi di sostituzione netti non inferiori al 60%.

del contributivo, tende a concentrarsi sulle questioni più dirimenti. Rivolgendo l'attenzione alle problematiche dell'adeguatezza delle prestazioni e della condivisione di una serie di rischi fra i diversi attori sociali, nel terzo paragrafo si evidenzieranno dunque quelle che sono, a nostro avviso, le effettive criticità del sistema contributivo, ovvero l'incapacità di assicurare pensioni adeguate a chi (come molti degli attuali lavoratori più giovani) dovesse essere caratterizzato da carriere lavorative fragili in termini di livelli retributivi, rischi di disoccupazione e aliquote di contribuzione.

Nel seguito del lavoro, si passerà quindi a ragionare sulle policy auspicabili per fronteggiare tali criticità, dapprima argomentando come appaia necessario introdurre un insieme di misure che agiscano al contempo sui meccanismi del mercato del lavoro e sulle tutele previdenziali e di welfare (quarto paragrafo) e successivamente valutando, in base a considerazioni di efficienza ed equità, alcune misure proposte per migliorare l'adeguatezza delle pensioni contributive (quinto paragrafo). Fra queste, un'attenzione particolare verrà dedicata alla possibilità di introdurre un elemento di garanzia che sia però coerente con la logica del contributivo (sesto paragrafo). Il settimo paragrafo conclude riassumendo le principali considerazioni presentate in precedenza.

## *2. Alcuni «falsi miti» sul sistema previdenziale italiano*

La necessità di ridurre l'intervento pubblico e contestualmente ampliare lo spazio di azione del settore privato in ambito pensionistico discende da una serie di considerazioni che, seppur solitamente presentate come verità incontrovertibili, possono in realtà essere facilmente messe in discussione sulla base dell'evidenza empirica e di quanto indicato nella letteratura economica<sup>4</sup>.

In Italia chi è convinto di tale necessità tende solitamente a dare credito ad almeno una delle seguenti affermazioni, relative: *i)* all'anomalia della spesa previdenziale italiana, soprattutto se valutata in ottica comparata; *ii)* all'insostenibilità prospettica di tale spesa; *iii)* alla superiorità degli schemi privati a capitalizzazione, rispetto a quelli pubblici a ripartizione, in termini di rendimenti conseguibili; *iv)* all'ottimalità

<sup>4</sup> Per una confutazione dei «miti» che accompagnano spesso il dibattito previdenziale, anche in ambito internazionale, si vedano gli illuminanti saggi di Barr (2000) e Orszag e Stiglitz (2001).

dei cosiddetti sistemi misti (*multipillars*, in parte pubblici a ripartizione, in parte privati a capitalizzazione), che minimizzerebbero i rischi a cui i diversi schemi pensionistici espongono i partecipanti. La fiducia in tali affermazioni si accompagna sovente ad una limitata comprensione dei complessi meccanismi dello schema contributivo<sup>5</sup>. Possiamo quindi a ragionare brevemente sulle debolezze delle affermazioni da cui discendono generalmente le richieste di nuove riforme in senso restrittivo del sistema previdenziale pubblico italiano.

### 2.1 *L'anomalia del livello della spesa previdenziale italiana*

Nei confronti internazionali della spesa per pensioni il dato italiano emerge solitamente come un'anomalia: dai dati Eurostat, nel 2008 la spesa previdenziale pubblica lorda risultava pari al 15,0% del Pil in Italia, all'11,9% nel complesso della Ue-15. Tuttavia, tali confronti sono spesso fuorvianti per una molteplicità di aspetti<sup>6</sup>. In primo luogo, a causa di limiti strutturali del nostro sistema di welfare, alla spesa per pensioni sono accollate anche significative componenti di natura assistenziale e di protezione contro la disoccupazione; al contrario, in altri paesi (soprattutto in quelli nordici e anglosassoni) come strumento di uscita anticipata dall'attività sono spesso erogati generosi sussidi di invalidità o disoccupazione (che non sono quindi contabilizzati nella spesa previdenziale, pur essendo, di fatto, analoghi alle uscite per pensioni di anzianità).

<sup>5</sup> Differentemente da quanto sembra emergere dalle parole di molti proponenti, nel contributivo l'innalzamento dell'età pensionabile (e dunque l'incremento automatico dell'età pensionabile in linea con l'aumento dell'aspettativa di vita, stabilito dalle manovre finanziarie del 2009 e del 2011) non migliora i saldi di finanza pubblica, ma contribuisce unicamente ad accrescere, in modo attuarialmente neutrale, la rata di pensione individuale (essendo più breve il periodo in cui si godrà la ricchezza previdenziale accumulata). Basandosi su criteri di rigida equità attuariale, nel contributivo un pensionamento ad età più giovani causa una contestuale riduzione del beneficio senza infatti comportare aggravii sulle finanze pubbliche. Ben più coerente con la logica del sistema sarebbe allora la reintroduzione della flessibilità dell'età pensionabile (abolita dalla riforma del 2004), che era stata introdotta dalla Riforma Dini per lasciare i lavoratori liberi di scegliere fra un pensionamento anticipato con una prestazione minore o un'attività lavorativa più lunga (anche oltre i 65 anni) in cambio di una rendita proporzionalmente più elevata.

<sup>6</sup> A tale proposito si vedano Pizzuti (2009) e Pennacchi (2009).

L'esborso effettivo per il bilancio pubblico dipende inoltre dal grado di imposizione fiscale sulle prestazioni erogate, che differisce significativamente nei vari paesi: in Italia le pensioni sono soggette alle normali aliquote dell'imposizione personale, altrove (in primis in Francia e Germania) la tassazione su queste è invece fortemente agevolata. Valutata in termini di spesa al netto delle imposte la presunta anomalia italiana appare dunque molto meno evidente. Allo stesso tempo nella spesa previdenziale non sono inclusi gli esborsi (in termini di minori entrate) derivanti dalle agevolazioni fiscali garantite a chi partecipa ai piani privati (molto estese soprattutto nei paesi anglosassoni; Adema e Ladaique, 2009). In aggiunta, si consideri che per una molto discutibile prassi contabile di Eurostat nella spesa per pensioni italiana sono inclusi anche i trattamenti di fine rapporto erogati dai datori pubblici e privati (nel 2008 pari a circa 1,6 punti di Pil), che costituiscono invece un salario differito che viene erogato in qualsiasi momento si interrompa la relazione contrattuale (anche ben prima del pensionamento) o che viene anticipato dal datore qualora il lavoratore incorra in specifiche esigenze (spese mediche e acquisto della prima casa).

D'altronde, chi propone di tagliare la spesa previdenziale italiana sulla base della sua presunta anomalia trascura solitamente di evidenziare che, nel complesso, la spesa sociale italiana (per pensioni, sanità, lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale, pari nel 2008 al 26,5% del Pil) è di poco superiore al valore medio della Ue-15 (26,0%) ed è inferiore a quella di Germania e Francia (rispettivamente, 26,7% e 29,3%). Un ampio divario fra la spesa sociale italiana e quella dei principali partner europei si manifesta inoltre laddove essa sia valutata pro capite anziché in termini di punti di Pil: in Italia la spesa pro capite nel 2008 era pari a circa 6.950 euro annui, a fronte di una media nella Ue-15 di 8.573 euro e valori ben superiori agli 8.000 euro in Germania e Francia<sup>7</sup>.

## 2.2 L'insostenibilità della spesa nel lungo periodo

I timori sull'insostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale italiana appaiono d'altro canto infondati, dal momento che la graduale entrata in vigore del metodo contributivo consentirà di stabilizzare la quota di Pil da destinare al pagamento delle pensioni.

<sup>7</sup> Per i dati sulla spesa sociale si veda [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

Tale metodo si basa, come noto, su criteri di rigida equità attuariale fra i contributi versati durante l'intera carriera e le prestazioni che si riceveranno da anziani<sup>8</sup>. La pensione è infatti calcolata moltiplicando il montante derivante dall'accumulazione dei contributi (sui quali è garantito un saggio di rendimento legato al tasso di crescita del Pil) per i cosiddetti coefficienti di trasformazione, i quali, in base all'aspettativa di vita attesa al momento del pensionamento, trasformano lo stock di montante in un flusso di rendite pensionistiche mensili. Oltre a essere in media neutrale rispetto alle scelte di pensionamento (la prestazione cresce in misura attuarialmente equa quando si pospone il ritiro), l'applicazione dello schema contributivo scinde il legame fra spesa previdenziale e dinamica demografica. La revisione triennale periodica dei coefficienti di trasformazione, infatti, fa sì che un incremento della speranza di vita (quindi del numero di anni in cui si riceverà in media la pensione) sia compensato da una riduzione dell'entità unitaria della prestazione, senza causare, quindi, effetti sulla spesa aggregata. In equilibrio demografico (condizione tecnicamente raggiunta tramite la revisione periodica dei coefficienti di trasformazione), il pagamento sui contributi di un tasso di rendimento allineato alla crescita del Pil garantisce l'equilibrio finanziario di un sistema a ripartizione, come dimostrato da Aaron (1966) e Samuelson (1958).

Nel contributivo le dimensioni della torta a disposizione dei pensionati sono quindi fisse: un incremento dei beneficiari (causato ad esempio da una caduta del tasso di mortalità) comporterà unicamente una riduzione delle dimensioni delle fette. Qualora i meccanismi previsti dalla Riforma Dini (in primis l'aggiornamento periodico dei coefficienti) non vengano alterati in misura sostanziale, la tendenziale sostenibilità di lungo periodo della spesa previdenziale è dunque garantita «per definizione».

Tale considerazione è d'altronde confermata dalle proiezioni di spesa effettuate dalla Commissione europea di concerto con i paesi membri (Economic Policy Committee, 2009), che evidenziano che, per merito delle riforme adottate, l'Italia, insieme alla Svezia, sarà il paese caratterizzato dalla minor dinamica attesa del rapporto spesa/Pil (fra il 2007 e il 2060 tale rapporto dovrebbe infatti diminuire di 0,4 punti percentuali, fino ad un livello del 13,6%).

I timori di insostenibilità potrebbero d'altro canto essere fatti risalire

<sup>8</sup> Per una descrizione dettagliata dei meccanismi alla base del sistema contributivo si veda Bosi (2010).

ad un incremento «eccessivo» (ma transitorio) della spesa nell'ancora lunga fase di transizione verso lo *steady state* in cui il metodo contributivo sarà entrato a regime per la totalità dei pensionati. In effetti, le proiezioni prevedono per l'Italia un picco massimo di spesa del 15,6% nel 2041 (la cosiddetta «gobba»). Tuttavia, appare difficile sostenere la necessità di una contrazione consistente dell'intervento pubblico (già ampiamente ridotto nella sua generosità dalle riforme del 1992 e del 1995) in ragione dell'attesa di un temporaneo e tutto sommato limitato incremento di spesa. Si noti, inoltre, che le proiezioni variano in misura sostanziale a seconda delle ipotesi alla base del quadro macro e demografico di riferimento. Alcune simulazioni (Tancioni, 2007) mostrano come la semplice considerazione di flussi migratori annui lievemente superiori a quelli ipotizzati dall'Eurostat, e maggiormente in linea con l'evidenza dell'ultimo decennio, comporti, attraverso variazioni nella forza lavoro, effetti macroeconomici tali da generare, di fatto, la scomparsa della «gobba» pensionistica.

### 2.3 La superiorità della previdenza privata e l'ottimalità del *multipillar*

I fautori della riduzione della spesa pubblica per pensioni, reputano solitamente auspicabile il passaggio verso il *multipillar* anche perché ritengono che i fondi privati a capitalizzazione possano consentire di ottenere rendimenti ben superiori a quelli garantiti dallo schema pubblico (ovvero il tasso di crescita del Pil nominale).

Da questo punto di vista va in primo luogo notato che la letteratura (Geanakoplos e al., 1998) evidenzia chiaramente come, in presenza della necessità di finanziamento dei costi di transizione dalla ripartizione<sup>9</sup>, il passaggio alla capitalizzazione (anche parziale, mediante decontribuzione e contestuale versamento a fondi pensione della quota non più versata al sistema pubblico a ripartizione) non consenta di aumentare i rendimenti ottenibili sui contributi versati, anche qualora si assuma un divario positivo fra rendimenti di mercato *risk free* e crescita del Pil.

<sup>9</sup> In un sistema a ripartizione (nel quale le pensioni erogate vengono finanziate attraverso i contributi versati nell'anno dai lavoratori) le minori entrate contributive che si genererebbero con una privatizzazione parziale andrebbero colmate con politiche fiscali restrittive o indebitamento al fine di reperire le risorse necessarie per finanziare le prestazioni promesse agli attuali pensionati. Tali minori entrate vengono dunque a costituire il costo della transizione dalla ripartizione alla capitalizzazione (Orszag e Stiglitz, 2001).

La posizione spesso acritica nei confronti del settore previdenziale privato che si ritrova, tra l'altro, nel *Libro Bianco* governativo, oltre ad essere di sicuro inopportuna viste le pessime performance dei fondi durante la recente crisi dei mercati finanziari, è d'altronde in contrasto sia con le preferenze rilevate dei lavoratori italiani – che scegliendo in larga maggioranza di trattenere il Tfr presso l'azienda hanno dimostrato di non credere troppo alle prospettive dei fondi pensione italiani –, sia, soprattutto, con l'esperienza ormai decennale del settore, caratterizzato da basse performance – in molti anni ben inferiori anche al limitato tasso di rivalutazione del Tfr – e, nel caso dei piani personali (fondi aperti e piani pensionistici individuali – Pip), da elevati, disomogenei e talvolta poco trasparenti costi amministrativi<sup>10</sup>.

Molti autori<sup>11</sup> auspicano d'altronde il passaggio verso schemi misti sulla base del fatto che la contemporanea presenza di uno schema pubblico a ripartizione e di uno privato a capitalizzazione consentirebbe di minimizzare la variazione attesa delle rendite previdenziali, dato che i due tipi di sistemi sarebbero differenzialmente esposti a vari tipi di shock: rispetto allo schema alternativo, si ritiene infatti solitamente che la ripartizione sia immune ai rischi finanziari, ma sia al contempo maggiormente vulnerabile a modifiche stabilite per via politica e che la capitalizzazione possa consentire di affrontare più facilmente la transizione demografica, ma esponga gli iscritti agli effetti di tassi di inflazione inattesi.

Al di là del fatto che la neutralità dal rischio demografico delle prestazioni offerte dagli schemi a capitalizzazione è messa seriamente in discussione laddove si consideri che la capacità di provvedere reddito per gli anziani da parte di un sistema pensionistico dipende essenzialmente dal livello del reddito prodotto, piuttosto che dal metodo di finanziamento della spesa adottato (Raitano, 2006), va notato come non appaia ineccepibile la stessa contrapposizione fra rischi finanziari e politici. Nei regimi democratici, grazie all'influenza delle azioni col-

<sup>10</sup> Per una descrizione aggiornata dell'andamento dei rendimenti della previdenza integrativa e del Tfr si veda Raitano (2011), che, mediante alcune simulazioni sul montante che avrebbero accumulato fra il 1999 e il 2010 i lavoratori nei diversi investimenti alternativi, evidenzia come l'accumulazione del Tfr si sia finora rivelata più conveniente di un investimento nei fondi aperti e perfettamente analoga a quella ottenibile tramite i fondi negoziali.

<sup>11</sup> Si vedano Amato e Marè (2001), Fornero e Castellino (2001), Boldrin e al. (1999).

lettive sulle decisioni dell'operatore pubblico, le riforme sono infatti solitamente attuate in modo graduale (come dimostra in Italia l'estrema lentezza dell'entrata in vigore dello schema contributivo). I partecipanti agli schemi a capitalizzazione sono invece praticamente inermi di fronte alle crisi dei mercati finanziari, i cui rendimenti, come dimostrato dall'esperienza di questi ultimi mesi e come confermato da studi che hanno valutato l'impatto sulle prestazioni a capitalizzazione derivante dalla volatilità osservata in passato nei mercati finanziari (Burtless, 2001), possono raggiungere oscillazioni ben più ampie e improvvise di qualsiasi riduzione delle promesse pensionistiche attuabile mediante il processo politico.

### *3. Le effettive criticità del sistema contributivo*

La valutazione delle ipotesi alla base dei suggerimenti di contrazione dell'intervento previdenziale pubblico porta a confutare la loro robustezza. Tale considerazione non implica affatto che l'attuale architettura previdenziale italiana sia scevra da difetti, ma semplicemente che molte delle critiche e dei rimedi solitamente suggeriti sono mal posti, perché si basano su una visione della realtà non condivisibile. Per valutare le criticità del sistema previdenziale italiano bisogna invece ragionare sulle effettive problematiche collegate al passaggio al regime contributivo. In tale regime, come noto, la pensione è calcolata come  $P_c = M * CT$ , laddove  $M$  è il montante dei contributi «nozionamente» accumulati durante l'intera vita lavorativa (i contributi ricevono un tasso di rendimento annuo legato alla crescita del Pil nominale), mentre  $CT$  è il coefficiente di trasformazione, necessario per convertire il montante accumulato in una pensione mensile<sup>12</sup>.

In virtù di questa formula di calcolo, nel contributivo le pensioni e il loro tasso di sostituzione (ovvero il rapporto fra la prestazione e la precedente retribuzione) discendono da una serie di elementi, alcuni legati alle caratteristiche individuali, altri all'andamento aggregato dell'economia e della demografia. Fra questi, i principali sono:

<sup>12</sup> A differenza che nel retributivo, attraverso il meccanismo dei coefficienti (crescenti con l'età) l'entità della pensione contributiva è legata, in misura attuarialmente equa, all'età in cui ci si ritira. Pertanto, il sistema è neutrale rispetto alle scelte di pensionamento degli individui e non contiene incentivi impliciti al ritiro anticipato.

- ♦ l'aliquota di computo dei versamenti: a parità di salario, un'aliquota più elevata accresce la prestazione;
- ♦ la lunghezza della carriera (ovvero la sua continuità). *Ceteris paribus*, una carriera più lunga accresce i versamenti e, quindi, la pensione;
- ♦ l'età di pensionamento: un ritiro ad età più avanzate riduce, in media, il numero di anni in cui si riceverà la pensione e, su basi attuariali (mediante l'applicazione dei coefficienti), accresce la rendita unitaria cui dà diritto il montante accumulato;
- ♦ la dinamica salariale nel corso dell'intera vita lavorativa (la pensione dipende infatti dal totale dei contributi versati, e quindi dalle retribuzioni percepite lungo tutta la carriera): salari più elevati, a parità di aliquota, accrescono contributi e prestazioni. Al contempo, una maggiore dinamica salariale riduce il tasso di sostituzione, dato che accresce il denominatore più del numeratore;
- ♦ la crescita aggregata dell'economia, dalla quale dipende il tasso di rivalutazione del montante contributivo;
- ♦ la dinamica demografica della popolazione, dato che i coefficienti di trasformazione vengono aggiornati ogni tre anni per tenere conto della variazione dell'aspettativa di vita. Un allungamento di questa, incrementando il numero di anni in cui in media si riceverà la pensione, riduce l'entità unitaria della prestazione.

La considerazione delle determinanti delle pensioni contributive evidenzia con chiarezza come l'introduzione del nuovo metodo di calcolo delle pensioni possa essere considerata un evidente caso di individualizzazione dei rischi: in tale schema, infatti, l'individuo non viene assicurato (se non in minima parte tramite strumenti assistenziali means-tested)<sup>13</sup> né contro i rischi «economici» individuali derivanti dall'eventuale instabilità della sua attività lavorativa, né contro i rischi sistemici, quello macroeconomico (una bassa crescita del Pil) e quello demografico (l'incremento della vita media). In aggiunta, la possibilità di incrementare la copertura unicamente aderendo ai fondi pensione (non è infatti possibile effettuare versamenti integrativi allo schema pubblico) espone i lavoratori al rischio di volatilità dei corsi finanziari,

<sup>13</sup> Nel sistema contributivo è esclusa l'integrazione al minimo; come prestazione a carattere assistenziale means-tested è previsto per gli ultra-sessantacinquenni l'assegno sociale, che viene erogato qualora il reddito familiare sia inferiore ad una determinata soglia ed è indipendente, nel diritto e nella misura, al record contributivo/lavorativo precedente.

a maggior ragione laddove si pensi che la partecipazione alla previdenza integrativa è generalmente finanziata attraverso la devoluzione di uno strumento in gran parte *risk free* come il Tfr che, inoltre, rappresenta un importante ammortizzatore sociale in caso di licenziamento<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda la mancata copertura dai rischi sistemici, va evidenziato che i meccanismi del contributivo riversano sulle prestazioni pagate (e quindi sugli individui) le variazioni delle grandezze macroeconomiche e demografiche; la quota della spesa sul Pil è infatti invariante al mutare di tali variabili. Dal punto di vista individuale, a parità di andamento aggregato di economia e demografia, nel contributivo la prestazione dipende solo da quanto si versa, quindi dall'interazione dei tre elementi fondamentali della carriera lavorativa, ovvero: *i*) la sua continuità e durata (l'assenza di «buchi» lavorativi e/o contributivi), *ii*) i livelli salariali e *iii*) l'appartenenza a categorie che versano una maggiore aliquota. Basandosi su criteri di equità attuariale fra versamenti e prestazioni, e non prevedendo espliciti elementi redistributivi inter- e intra-generazionali, lo schema contributivo risulta dunque scevro da significativi elementi redistributivi espliciti<sup>15</sup> e costituisce essenzialmente uno specchio di quanto accade all'individuo sul mercato del lavoro.

Al di là delle sue technicalità, il cardine di tale regime consiste, come detto, nello stabilizzare la quota di risorse da destinare agli anziani, per quanto grande sia il loro numero. Diversamente da quanto solitamente enfatizzato nel dibattito, il reale problema di lungo periodo potrebbe quindi manifestarsi dall'altro lato di questa coperta corta,

<sup>14</sup> Sulla comparazione delle caratteristiche di Tfr e fondi pensione si veda Cozzolino e al. (2006).

<sup>15</sup> Flussi redistributivi impliciti (connessi alla differente mortalità dei sottogruppi 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 quindi 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 epidemiologica è concorde nell'evidenziare come la longevità sia minore per chi proviene da uno status socio-economico più svantaggiato, il contributivo potrebbe determinare flussi redistributivi regressivi.

ovvero in ragione di prestazioni ampiamente inferiori a quanto era offerto dallo schema retributivo, soprattutto in considerazione dell'aumento atteso dell'aspettativa di vita e da un contesto caratterizzato da bassa crescita e da un mercato del lavoro incapace di garantire alla gran parte dei lavoratori salari elevati e carriere continue.

Alcune simulazioni sui tassi di sostituzione attesi (Raitano, 2009) evidenziano come, ipotizzando una crescita di Pil e salari reali dell'1,5% annuo, il tasso di sostituzione lordo di chi, lavorando sempre come dipendente, dovesse ritirarsi intorno al 2035 a «quota 97» sarebbe pari a poco più del 53% (nel retributivo sarebbe stato pari a circa il 70%<sup>16</sup>). Solo con carriere molto lunghe la pensione verrebbe a raggiungere i 2/3 dell'ultima retribuzione da lavoro. Ancor meno generoso sarebbe il sistema laddove la dinamica del Pil fosse più contenuta: in presenza di una crescita reale dello 0,5% annuo il tasso di sostituzione a «quota 97» scenderebbe al 47%.

Una particolare preoccupazione riguarda le prospettive dei lavoratori parasubordinati, i quali, anche dopo le recenti riforme, sono soggetti ad un'aliquota previdenziale significativamente inferiore a quella a carico dei dipendenti (attualmente 26% *versus* 33%, dopo anni con aliquote di computo di molto più basse) e, più in generale, dei lavoratori discontinui (dipendenti a termine e parasubordinati), date la scarsa rilevanza nel sistema di welfare italiano di schemi di ammortizzatori sociali e contribuzione figurativa ad essi destinati e l'evidenza empirica di significativi differenziali salariali a loro discapito (Berton e al., 2009; Lucidi e Raitano, 2009). Trovandosi a fronteggiare elevati vincoli di liquidità e rischi di breve periodo, è inoltre poco probabile che tali lavoratori decidano di migliorare le loro prospettive previdenziali aderendo volontariamente a forme private integrative<sup>17</sup>: una risposta al problema delle limitate pensioni attese andrebbe dunque ricercata necessariamente all'interno del sistema pubblico.

<sup>16</sup> Nel retributivo, fino alla riforma del 1992, la pensione veniva calcolata come il prodotto fra un coefficiente di rendimento (pari generalmente al 2%), l'anzianità contributiva e la retribuzione pensionabile (la media delle ultime 5 ultime annualità di salario per i dipendenti privati, l'ultima mensilità per i pubblici).

<sup>17</sup> Si noti che i parasubordinati non dispongono della contribuzione per il Tfr e che, non essendo previsti fondi negoziali a loro destinati, essi possono iscriversi solo ai piani personali, generalmente caratterizzati da elevati costi amministrativi (ancor più onerosi nel caso di contribuzioni intermittenti). Le regole di adesione e cancellazione dai fondi collettivi rendono inoltre ardua la partecipazione di dipendenti con prospettive instabili (Jessoula, 2009).

In generale, la più grave criticità da rimarcare appare il fatto che – a differenza di quanto avveniva nel retributivo, che legando la prestazione al salario raggiunto a fine attività, assicurava contro i rischi della fase precedente di carriera – nel contributivo una carriera lunga non è condizione sufficiente per ottenere una pensione «adeguata». A causa dell'operare congiunto dei tre elementi rimarcati in precedenza («buchi» lavorativi, bassi salari, aliquote ridotte) persone a lungo attive possono infatti ritrovarsi da anziane a ricevere prestazioni di importo limitato<sup>18</sup>. Ed è a tutela di questa evenienza particolarmente grave che le policy dovrebbero in primo luogo essere indirizzate. Passiamo dunque nel seguito del lavoro a ragionare su come poter intervenire per contrastare le difficoltà del contributivo nel tutelare i lavoratori con carriere fragili.

#### *4. Come intervenire nel contributivo?*

Prendendo a riferimento i 3 macro-obiettivi che secondo le linee guida comunitarie dovrebbero ispirare l'azione di ogni Stato membro in materia pensionistica (Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea, 2006) – l'adeguatezza delle prestazioni erogate, la sostenibilità finanziaria degli schemi e la loro capacità di rispondere ai cambiamenti nelle esigenze dell'economia, della società e degli individui (la cosiddetta modernizzazione) – appare evidente, da quanto richiamato nei paragrafi precedenti, come l'architettura previdenziale introdotta dalla riforma del 1995 sia assolutamente efficace nel garantire la sostenibilità finanziaria e nel fornire incentivi «corretti» ai lavoratori anziani (l'omogeneità dei rendimenti pagati ai partecipanti e lo stretto collegamento attuariale fra contributi e prestazioni eliminano la convenienza al ritiro anticipato), ma manchi di qualsiasi strumento che garantisca pensioni adeguate e consenta una redistribuzione esplicita solidaristica (al di là di quanto realizzato dalla progressività del sistema di imposizione fiscale). Appare altresì chiaro come – anche a causa dell'incapacità del sistema di ammortizzatori sociali di coprire in modo adeguato mediante contribuzioni figurative i frequenti periodi di non lavoro dei lavoratori atipici e discontinui – il contributivo non sia in grado di conciliare tutele previden-

<sup>18</sup> Per alcune simulazioni sull'impatto di tali tre fattori sulle prospettive previdenziali si veda Raitano (2007a).

ziali e flessibilità sul mercato del lavoro (il principale aspetto dell'obiettivo della «modernizzazione»)<sup>19</sup>.

A creare pensioni inadeguate non è d'altronde il sistema contributivo in sé, bensì la coesistenza di rigide regole attuariali (che impediscono forme di condivisione intra- e inter-generazionali dei rischi a cui sono esposti gli attuali lavoratori), di un contesto macroeconomico di bassa crescita e di un mercato del lavoro segmentato, in molti casi poco remunerativo e spesso mal funzionante: negli anni del boom economico del dopoguerra il contributivo avrebbe infatti pagato pensioni più generose di quelle erogate dal retributivo (Raitano, 2009).

Tali aspetti e le *technicalities* del contributivo richiamate nei paragrafi precedenti inducono dunque a ritenere che, dal punto di vista di policy, anziché continuare a preoccuparsi di una sostenibilità finanziaria per definizione garantita dalla piena entrata in vigore della riforma del 1995, sarebbe auspicabile concentrarsi da subito sui principali limiti dal lato dell'adeguatezza e pensare a strumenti che, pur rimanendo all'interno dell'architettura contributiva (i cui pregi micro e macroeconomici – concernenti l'omogeneità dei rendimenti, gli incentivi individuali e la sostenibilità fiscale – non vanno affatto trascurati), consentano di ridurre l'esposizione al rischio dei lavoratori più fragili.

Linee di intervento in tal senso possono pensarsi su due versanti chiaramente interrelati: il mercato del lavoro e le regole previdenziali. Interventi che migliorino le prospettive occupazionali e salariali incrementano infatti le prestazioni attese.

Sul primo versante (al di là di quanto realizzabile mediante la contrattazione salariale) sono auspicabili misure che favoriscano la conciliazione fra attività di cura e lavoro, accrescano ed estendano all'intera forza lavoro gli ammortizzatori sociali e le coperture figurative per i periodi di mancata occupazione<sup>20</sup>, riducano significativamente le convenienze di costo per le imprese ad assumere con contratti instabili, poco tutelati e remunerati. A tale ultimo fine, andrebbe omogeneizzata al 33% l'aliquota dei collaboratori parasubordinati (trovando

<sup>19</sup> A tale proposito, va, anzi, rilevata un'evidente incoerenza della riforma del 1995, che stabilì una proporzionalità diretta fra versamenti e prestazioni, contemporaneamente differenziando le aliquote di parasubordinati e dipendenti proprio negli anni in cui le politiche del lavoro incentivavano l'assunzione di lavoratori ad aliquota ridotta e favorivano la flessibilità contrattuale.

<sup>20</sup> Per una proposta organica di riforma del sistema degli ammortizzatori italiani, si veda Altieri e al. (2010).

meccanismi per evitare che questo si trasli in minori retribuzioni nette) e introdotta un'indennità di terminazione dei contratti a carico dei datori (Berton e al., 2009).

Sul versante previdenziale si possono immaginare, oltre all'omogeneizzazione dell'aliquota, una serie di interventi che migliorino l'adeguatezza delle prestazioni contributive per i lavoratori meno avvantaggiati e, soprattutto, aiutino a fronteggiare il rischio concreto di ritrovarsi da anziani in condizioni di deprivazione relativa anche dopo aver lavorato per molti anni, consentendo dunque una maggiore condivisione dei rischi all'interno della collettività.

Per fronteggiare tale grave evenienza non ci si può limitare all'erogazione (che potrebbe anche risultare stigmatizzante e disincentivante dell'offerta di lavoro) di strumenti assistenziali di ultima istanza means-tested<sup>21</sup>, ma bisognerebbe intervenire attraverso modifiche esplicite della regola di calcolo previdenziale, che (pur non riuscendo a risarcire interamente le disparità subite nella vita attiva) quantomeno garantiscano agli ex lavoratori di non ritrovarsi da anziani in condizioni di estremo disagio o forte impoverimento relativo.

Fra le possibili misure che si possono immaginare per raggiungere tale obiettivo, alcune delle quali presenti nell'attuale dibattito di policy, si possono elencare:

- ♦ la fissazione di aliquote figurative di computo o di tassi di rendimenti sui contributi versati più favorevoli per i lavoratori atipici e/o a basso reddito;
- ♦ l'introduzione, in aggiunta a quella contributiva, di una quota di pensione finanziata dalla fiscalità generale e di importo slegato all'entità complessiva dei contributi e dipendente, eventualmente con una formula di tipo progressivo, dalla sola anzianità lavorativa (De Vincenti, 2009);

<sup>21</sup> In questa direzione ci si muoverebbe se, ad esempio, si estendessero i limiti di cumulabilità fra pensione e assegno sociale (attualmente solo 1/3 della pensione contributiva è dedotta dal calcolo della soglia di reddito del means-test per avere diritto a tale prestazione), come proposto da Marano e al. (2011). Tale misura (necessaria laddove altri interventi di garanzia non fossero introdotti) riuscirebbe però a tutelare solo i più disagiati fra i pensionati contributivi. L'aumento dei limiti di cumulabilità ha il pregio di ridurre i disincentivi all'offerta di lavoro (o gli incentivi all'immersione) da parte dei lavoratori con bassa pensione attesa. Forme di disincentivo persisterebbero però finché non si offrisse una cumulabilità piena, ovvero finché non si garantisse una pensione di base universale, cosa che, *ceteris paribus*, causerebbe incrementi di spesa molto elevati.

- ♦ una nuova riforma strutturale del sistema previdenziale che realizzi uno schema pubblico a 2 pilastri, il primo dei quali eroga a tutti i cittadini anziani (che abbiano almeno 10 anni di residenza legale e contribuzione in Italia) una pensione di base *flat* di ammontare indipendente dalla precedente contribuzione e finanziata dalla fiscalità generale, e il secondo dei quali funziona in base alle regole del contributivo, ma con un'aliquota di versamento omogeneizzata al 26% per tutte le categorie di lavoratori (come indicato nel d.d.l. *bipartisan* predisposto da G. Cazzola e T. Treu);
- ♦ l'introduzione, anche per gli iscritti al sistema contributivo, di una forma di integrazione di garanzia, che vari però in base all'anzianità e all'età di pensionamento, in modo da essere coerente con i meccanismi del contributivo.

Prima di ragionare nel dettaglio su tali proposte, va ribadito come il contributivo sia di fatto un mero specchio di quanto avviene sul mercato del lavoro. Sarebbe quindi chiaramente preferibile porre rimedio alle situazioni di criticità evitando che esse si formino sul mercato del lavoro (o quantomeno garantendo un forte risarcimento su tale mercato, ad esempio mediante generosi ammortizzatori sociali universali), piuttosto che modificando le regole previdenziali per garantire un parziale risarcimento *ex post*.

Il *first best* consisterebbe quindi, da una parte, nell'omogeneizzazione delle tutele del welfare per le varie categorie di lavoratori, dall'altra, nell'evitare che sul mercato del lavoro si creino inaccettabili situazioni di iniquità verticale (evidenziate dalla significativa presenza di *working poor*; Franzini e Raitano, 2010) e orizzontale (ovvero lavoratori con caratteristiche simili, ma pagati in misura sistematicamente diversa, magari in ragione della tipologia contrattuale; Lucidi e Raitano, 2009). Nel «migliore dei mondi possibili», rispecchiando le pensioni contributive quanto realizzato nel mercato del lavoro, non ci sarebbe bisogno di correttivi di natura previdenziale e i trasferimenti assistenziali sanerebbero le situazioni di chi, impossibilitato al lavoro continuativo, cadrebbe altrimenti in stato di deprivazione. Anche qualora, utopisticamente, il *first best* fosse facilmente avvicinabile in breve tempo, misure risarcitorie sul versante previdenziale sono comunque necessarie per compensare parzialmente i lavoratori che negli ultimi anni si sono trovati a dover fronteggiare situazioni caratterizzate da bassi salari, frequenti interruzioni occupazionali (con nulli o deboli ammortizzatori sociali) e, se parasubordinati, aliquote contributive insufficienti. Alla luce di questa considerazione – ribadendo che andrebbe chiara-

mente perseguito un percorso di riforma organico che si rivolga contemporaneamente ai meccanismi del mercato del lavoro, agli ammortizzatori sociali e all'innalzamento delle aliquote contributive dei parasubordinati – è necessario riflettere su quali, fra le misure prima richiamate, appaiano le più adatte, alla luce di criteri di efficienza ed equità, a sanare quello che a nostro avviso è il più grave limite del sistema contributivo: la possibilità che (a causa dei limiti del mercato del lavoro italiano e del sistema di tutele ivi garantito) anche dopo una lunga carriera ci si possa ritirare con pensioni inadeguate, ovvero inferiori, o non di molto superiori, alla soglia di povertà<sup>22</sup>.

##### 5. Valutazione di alcune proposte di riforma

Rispetto alle prospettive dei singoli individui il contributivo è solitamente considerato un sistema «equo», in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte e ai comportamenti individuali (ricevi di pensione esattamente il frutto di quanto hai risparmiato in contributi). In realtà in questa affermazione è implicito un forte giudizio di valore che si attribuisce al concetto di equità attuariale: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo di controprestazione (senza nessuna forma neppure minima di redistribuzione o garanzia) sta implicitamente accettando come «giusta» e immodificabile qualsiasi situazione critica o disuguaglianza che si crea nel mercato del lavoro (quello in cui origina la differenza di contributi versati e, prospetticamente, di prestazioni attese).

Rifiutando questa impostazione, le caratteristiche del mercato del lavoro italiano inducono a ritenere necessario un allentamento dei rigidi meccanismi attuariali e a pensare all'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive, garantiscano tutela a chi, caratterizzato da una carriera fragile, pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di forte disagio economico<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> L'introduzione di forme di redistribuzione e/o garanzia all'interno del contributivo, andando a vantaggio delle persone meno abbienti, contribuirebbe anche a correggere in parte la redistribuzione regressiva indotta nei meccanismi attuariali del contributivo dal fenomeno della mortalità differenziale, ovvero dalla presenza di maggiori rischi di mortalità precoce per chi appartiene a status socio-economici più svantaggiati.

<sup>23</sup> Un simile obiettivo di tutela era esplicito nel testo del Protocollo sul Welfare

Dal punto di vista normativo, interventi dal lato dell'adeguatezza dovrebbero dunque cercare di migliorare l'equità rispetto a quanto realizzato dalla neutralità attuariale del contributivo (agendo soprattutto sulla compensazione delle iniquità orizzontali di lavoratori trattati in modo molto diverso – in termini di aliquote, salari, dinamiche di carriera – pur in presenza di caratteristiche ed *efforts* simili), minimizzando al contempo gli effetti avversi in termini di efficienza sugli incentivi alla prosecuzione dell'attività da parte dei lavoratori e l'impatto sul bilancio pubblico (stante la scarsità di risorse a disposizione). Per contemperare le istanze di equità ed efficienza, in linea con quanto suggerito dalla letteratura di social policy, destinatari e importi dei trasferimenti monetari andrebbero stabiliti in base al criterio della *target efficiency*, ovvero destinando la maggior quota di risorse a chi (in base all'obiettivo di policy) risulti averne maggiormente bisogno/diritto.

L'obiettivo primario di cui si discute in questo saggio – occorre ribadirlo – non consiste nel compensare in ambito previdenziale ogni disparità presente sul mercato del lavoro, ma nel prevedere forme di garanzia che evitino l'erogazione ad ex lavoratori di pensioni particolarmente «inadeguate». La problematica in questione riguarda quindi gli ex lavoratori in condizioni di difficoltà, anziché, più in generale, gli anziani «poveri». Pertanto, le misure più appropriate per raggiungere l'obiettivo qui identificato vanno pensate all'interno del sistema previdenziale (e dovrebbero essere legate in primo luogo a caratteristiche dell'attività lavorativa), anziché essere basate su una mera protezione assistenziale *means-tested* di ultima istanza (fondata su criteri universali di cittadinanza e residenza).

A livello individuale differenze nelle prestazioni contributive, come detto, sono legate ai diversi parametri in base ai quali si versano i contributi e si accumula il montante previdenziale, ovvero: *i*) la continuità della carriera (e dunque l'anzianità contributiva e occupazionale); *ii*) i livelli salariali; *iii*) la differenza di aliquote di computo. Di conse-

del 2007, che suggeriva di introdurre meccanismi di garanzia atti a consentire il raggiungimento di tassi di sostituzione netti non inferiori al 60%. Nel contributivo è però molto complicato fissare misure tarate sui tassi di sostituzione. Tra l'altro, se la garanzia fosse stata offerta all'intera platea dei lavoratori sarebbe emerso un paradosso, derivante dalla relazione di proporzionalità inversa che nel contributivo sussiste fra dinamica salariale e tasso di sostituzione: la garanzia del 60% avrebbe infatti agevolato principalmente i lavoratori più abbienti (Raitano, 2007b).

guenza, una misura di garanzia ottimale dovrebbe riuscire a compensare almeno parzialmente le criticità derivanti da tutti e tre i suddetti elementi.

Le possibili misure «pro adeguatezza» possono distinguersi in due categorie:

1. «*Ex ante*»: correggono le criticità durante la fase di versamento dei contributi.
2. «*Ex post*»: correggono le criticità durante la fase di erogazione della pensione.

Fra le proposte ricordate nel precedente paragrafo, nella prima categoria rientrano la fissazione di aliquote di computo e l'accreditamento di tassi di rendimenti sui contributi versati più favorevoli per i lavoratori atipici e/o a basso reddito, nella seconda rientrano l'introduzione (aggiuntiva o parzialmente sostitutiva della pensione contributiva) di una componente *flat* e la definizione di una pensione garantita. Passiamo quindi di seguito a discutere dell'opportunità dell'introduzione di tali misure, sulla base dei criteri di valutazione qui delineati.

### 5.1 Le misure *ex ante*: interventi su rendimenti e aliquote di computo

In generale, tutte le misure *ex ante* difettano di limitata *target efficiency*. Le (scarse) risorse pubbliche non verrebbero infatti destinate unicamente agli anziani «più bisognosi»; di esse beneficerebbero durante la vita attiva persone che per l'evoluzione successiva della carriera potrebbero poi trovarsi a ricevere pensioni di importo elevato<sup>24</sup>.

Un esclusivo intervento sull'aliquota di computo inciderebbe d'altronde su una sola delle tre fonti di criticità richiamate in precedenza. Analogamente, la fissazione di rendimenti progressivi per fasce di reddito sui contributi versati (ad esempio, si potrebbe stabilire una maggiorazione di un punto percentuale oltre al saggio di crescita del Pil nominale per la fascia di contributi fino a 1.000 euro annui) agirebbe unicamente sulle criticità legate ai livelli retributivi.

Entrambe le misure potrebbero poi generare incentivi distorti al funzionamento del mercato del lavoro: la misura sui rendimenti potrebbe indurre comportamenti di elusione ed evasione contributiva e incidere

<sup>24</sup> Ad esempio, il versamento, finanziato dalla fiscalità generale, di un'aliquota di computo figurativa per tutti i parasubordinati per compensare il divario con quella dei dipendenti andrebbe a vantaggio anche di chi dopo qualche anno dovesse ottenere una posizione lavorativa stabile e ben remunerata.

sulla stessa fissazione dei livelli salariali; l'incremento figurativo delle aliquote potrebbe ulteriormente incentivare i datori ad assumere con contratti da parasubordinato.

L'impatto sul bilancio pubblico dipenderebbe dalla generosità dei parametri delle misure (la fissazione di rendimenti progressivi per scaglioni potrebbe anche essere a costo zero, determinando quindi una sola redistribuzione interna al sistema previdenziale). Entrambe le misure, agendo sulla fase di versamento dei contributi, comporterebbero un aggravio immediato per le finanze pubbliche, mentre le maggiori uscite future sarebbero commisurate ai maggiori contributi versati o accumulati.

### 5.2 *Le misure ex post: pensioni di base con e senza decontribuzione*

Per far fronte a possibili rischi di inadeguatezza delle prestazioni future per i lavoratori con carriere più fragili si è recentemente ripresa nel dibattito di policy la possibilità di affiancare al pilastro pubblico contributivo una componente di base (*flat*) finanziata dalla fiscalità generale e di importo slegato alla precedente contribuzione. La valutazione degli effetti dell'introduzione di una pensione di base sugli incentivi individuali e sulle finanze pubbliche si differenzia in modo sostanziale a seconda che essa si accompagni o meno a misure di decontribuzione, ovvero di riduzione dell'aliquota gravante sul lavoro dipendente.

L'idea di affiancare per gli iscritti al contributivo una pensione di base universale (di importo eventualmente progressivo e legato all'anzianità contributiva) senza però alterare le aliquote di contribuzione è stata proposta da De Vincenti (2009). Si tratterebbe quindi di ricavare risorse dalla fiscalità generale per poi ripartirle fra i pensionati, in base allo schema di distribuzione prescelto. Trattandosi di un'erogazione a vantaggio dell'intera popolazione, non si raggiungerebbe un'elevata *target efficiency*, a meno di non versare pensioni di base di importo consistente, ma fortemente decrescenti col reddito individuale (generando però disincentivi all'offerta di lavoro da parte dei lavoratori più poveri). Dal punto di vista del bilancio pubblico, non riducendo l'entità dei contributi, una simile misura non comporterebbe esborsi nell'immediato, ma unicamente costi futuri in termini di maggior spesa, la cui dimensione dipenderebbe da quanto sia generosa la componente di base e quanto sia forte la progressività della sua erogazione: per avere effetti non marginali sul tenore di vita dei meno avvantaggiati il costo dell'erogazione di una componente *flat* aggiuntiva sarebbe presumi-

bilmente molto alto. Una minor spesa futura si otterrebbe riducendo il numero di beneficiari (rinunciando quindi all'universalità) e/o pagando prestazioni di base di importo modesto.

Oltre che per garantire uno «zocchetto» supplementare per tutti gli appartenenti al contributivo, nel d.d.l. firmato da Cazzola e Treu l'introduzione di una quota di pensione *flat* è stata proposta nell'ambito di una nuova riforma strutturale del sistema previdenziale pubblico, che dovrebbe basarsi su una componente di base finanziata dalla fiscalità generale – di importo analogo all'assegno sociale e uguale per tutti coloro che abbiano una minima anzianità contributiva – e su una seconda di tipo contributivo, ma finanziata da un'aliquota omogeneizzata al 26% per tutte le categorie di lavoratori. Il duplice obiettivo di tale proposta è dunque garantire un reddito minimo agli anziani e, contestualmente, offrire alle imprese una consistente riduzione degli oneri sociali.

L'indubbio pregio di tale soluzione consisterebbe nell'incremento significativo delle coperture a vantaggio di chi riceve dal contributivo pensioni di importo minore, generando quindi anche un'efficace azione redistributiva in senso verticale. Tuttavia, la proposta «*flat* più decontribuzione» solleva numerose perplessità da più punti di vista.

In primis, ogni diminuzione dell'aliquota di versamento comporta un immediato aggravio per il bilancio pubblico, quantificabile in almeno 2 miliardi di euro annui per ogni punto che viene ridotto (la riduzione di 7 punti comporterebbe quindi un «buco» di bilancio di importo molto consistente, intorno ai 15 miliardi)<sup>25</sup>. L'incremento di spesa futuro dipenderebbe invece dalle norme specifiche della *flat* (entità, età a cui viene corrisposta, indicizzazione reale o nominale)<sup>26</sup>.

Versare una pensione di base a tutti gli anziani, di importo slegato alla precedente carriera lavorativa, avvantaggerebbe inoltre relativamente, a parità di condizioni, chi ha minore anzianità contributiva e/o si pensiona ad età più precoci e verrebbe quindi a costituire un forte disincentivo al prolungamento volontario dell'attività lavorativa. In questo senso, la «*flat* più decontribuzione» non appare la risposta più adeguata per perseguire l'obiettivo primario di cui si discute in questo

<sup>25</sup> L'introduzione graduale del nuovo sistema a vantaggio dei soli neo-assunti ridurrebbe l'esborso sul bilancio pubblico, ma indurrebbe le imprese a licenziare i lavoratori gravati dall'aliquota al 33%.

<sup>26</sup> Per alcune simulazioni sull'impatto di misure di «*flat* più decontribuzione» sui saldi di bilancio e sulle prospettive individuali, si veda Pizzuti e al. (2006).

saggio, ovvero tutelare prioritariamente i lavoratori con basse pensioni, e in misura del loro «attaccamento» al lavoro.

Per valutare con precisione di quanto si accrescerebbe il tenore di vita individuale, non ci si può d'altronde limitare alla comparazione delle pensioni attese, ma andrebbe analizzata la distribuzione degli oneri connessi a tale riforma (in termini di maggiore imposizione fiscale anche da attivi). Di sicuro, una riforma di questo tipo, fiscalizzando parte degli oneri sociali, sposterebbe molto del peso del finanziamento del sistema contributivo dalle imprese ai lavoratori (dai profitti ai salari)<sup>27</sup>.

Da ultimo andrebbe attentamente considerato che l'introduzione di un elemento *flat*, indebolendo le logiche attuariali del contributivo, potrebbe minare la credibilità di tale modello, offrendo di conseguenza spazi per sostituire (almeno parzialmente) il sistema previdenziale pubblico con quello privato, soprattutto laddove si tenga in conto il diverso «peso politico» che potrebbero avere i gruppi sociali avvantaggiati o svantaggiati dalla riforma<sup>28</sup>.

Tutte le misure finora discusse appaiono dunque caratterizzate da una serie di limiti dal lato dell'equità, dell'efficienza e dell'impatto (anche immediato) sul bilancio pubblico. Nel prossimo paragrafo si presenta invece una misura *ex post* che appare meglio rispondere ai criteri di equità ed efficienza precedentemente richiamati.

<sup>27</sup> Va a questo proposito evidenziato come un obiettivo primario delle proposte di «*flat* più decontribuzione» sia proprio la riduzione del costo del lavoro. Ma per recuperare competitività, viste anche le ingenti risorse pubbliche che verrebbero drenate dalla decontribuzione, il sistema produttivo italiano sembra necessitare di un'efficace e mirata politica industriale piuttosto che di una riduzione generalizzata del costo del lavoro.

<sup>28</sup> Korpi e Palme (1998) hanno evidenziato come, a causa dei meccanismi di funzionamento degli equilibri politici, misure esplicitamente pensate a vantaggio dei meno abbienti possano risolversi nel medio termine in una situazione che beneficia soprattutto i meno bisognosi, dando quindi origine ad un vero e proprio «paradosso della redistribuzione». Nel caso specifico, nel nuovo sistema la convenienza alla partecipazione allo schema pubblico si ridurrebbe per i più abbienti. Allentati i cardini del contributivo, specie in periodi di boom dei mercati finanziari, il sistema pubblico potrebbe risultare maggiormente esposto alle spinte delle lobby più abbienti (oltre che, ovviamente, del mondo imprenditoriale, interessato alla riduzione degli oneri sociali) verso un'ulteriore decontribuzione, accompagnata da una diversione dell'aliquota verso la previdenza privata (*opting out*), con i rischi e i costi, anche in termini redistributivi e di coesione sociale, che questo comporterebbe.

### 6. La pensione contributiva di garanzia ( $P_{cg}$ )

Ad ogni pensionato del sistema contributivo andrebbe offerta una tutela di garanzia che sia funzione degli anni di contribuzione – effettiva e figurativa – e dell'età di ritiro. La proposta in esame modificerebbe l'entità della prestazione pubblica secondo la seguente formula:

$$P = \text{Max} (P_C; P_{cg}) \quad (1)$$

laddove  $P_C$  è la prestazione calcolata in base alle regole contributive e  $P_{cg}$  sarebbe una soglia garantita esprimibile, mediante relazioni di proporzionalità diretta, in funzione di età di ritiro e anzianità:

$$P_{cg} = f(\text{Anzianità}; \text{Età di ritiro}) \quad (2)$$

Al pensionato andrebbe quindi erogata la prestazione più alta fra la  $P_{cg}$  a cui avrebbe diritto in base alla combinazione di età di ritiro e anzianità e la pensione calcolata in base alle regole del contributivo. Ogni qualvolta che, per una data combinazione di età e anzianità, la prestazione contributiva fosse inferiore alla pensione di garanzia, al pensionato verrebbe erogata come integrazione la differenza fra le due grandezze e il finanziamento sarebbe posto a carico della fiscalità generale<sup>29</sup>. Essendo una rendita previdenziale (basandosi il suo importo su anzianità ed età di ritiro), la parte integrata come  $P_{cg}$  sarebbe versata come pensione di reversibilità agli eredi<sup>30</sup>.

Recuperando il senso del livello di tutela da garantire fissato dal Protocollo sul Welfare del 2007 (ovvero un tasso di sostituzione netto del 60%), si potrebbe stabilire che, ad una data combinazione di età di ri-

<sup>29</sup> Al suo finanziamento potrebbero concorrere i risparmi (in termini di maggiori entrate pubbliche) che si potrebbero ottenere, negli stessi anni in cui dovrebbe entrare a regime l'erogazione della  $P_{cg}$ , attraverso una sostanziale attenuazione delle eccessive e regressive agevolazioni fiscali per la previdenza integrativa.

<sup>30</sup> Viceversa, si ricordi che oltre all'assegno sociale, la stessa integrazione al minimo, garantita ai pensionati degli schemi retributivo e misto, è uno strumento assistenziale: la sua entità è infatti indipendente dalla storia lavorativa individuale e la sua erogazione, oltre che su un requisito di anzianità contributiva minima, è soggetta ad un means testing su base familiare (fa eccezione unicamente la cosiddetta 14esima introdotta col Protocollo sul Welfare del 2007, di ammontare legato alle classi di anzianità contributiva e di accesso fondato sul means testing su base individuale).

tiro e anzianità – ad esempio 65 + 40 –, al pensionato andrebbe garantita una prestazione di importo commisurato con il 60% del salario netto mensile medio dei lavoratori dipendenti, pari a circa 900 euro (13.500 lordi annuali a prezzi correnti), in base alle più recenti rilevazioni Eu-Silc per l'Italia<sup>31</sup>.

In caso di ritiri precedenti alla quota «65+40» l'importo della garanzia verrebbe modificato proporzionalmente in modo da tenere conto della minore anzianità e/o della minore età anagrafica. I 13.500 euro annui garantiti con 40 anni di anzianità verrebbero a rappresentare un «punto anno» lordo di 337,5 euro (dato dal rapporto fra 13.500 e 40). La Pcg sarebbe quindi pari al prodotto fra anzianità e «punti anno», corretto, coerentemente con i meccanismi del contributivo e per non incentivare pensionamenti anticipati, applicando per età più precoci i fattori di riduzione impliciti nella scala dei coefficienti di trasformazione<sup>32</sup>. In base a tali meccanismi, a prezzi 2011, per alcune combinazioni di anzianità ed età<sup>33</sup>, gli importi annui lordi della garanzia assumerebbero i valori mostrati nella tabella 1.

*Tabella 1 - Ammontare della Pcg a prezzi 2011 per alcune combinazioni di età di ritiro e anzianità*

	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
62	9.176	9.481	9.787	10.093	10.399	10.705	11.011	11.317	11.622	11.928	12.234
63	9.471	9.787	10.102	10.418	10.734	11.050	11.365	11.681	11.997	12.312	12.628
64	9.786	10.113	10.439	10.765	11.091	11.417	11.744	12.070	12.396	12.722	13.048
65	10.125	10.463	10.800	11.138	11.475	11.813	12.150	12.488	12.825	13.163	13.500

<sup>31</sup> Come richiamato in precedenza, per garantire pensioni contributive che consentano di vivere al di là di una soglia minima di inclusione sociale, la fissazione di un obiettivo in termini di tassi di sostituzione netti non sarebbe appropriata e potrebbe indurre comportamenti distorti, quali incentivi a incrementare surrettiziamente gli ultimi salari. Molto meno problematico, e più rispondente agli obiettivi della proposta, è invece scegliere una soglia di importo assoluto equivalente alla prestazione che sarebbe ricevuta da un lavoratore tipo in base al tasso di sostituzione target.

<sup>32</sup> In base ai coefficienti 2010, a 64 anni l'importo della garanzia andrebbe corretto per un fattore pari a 0,967, a 63 anni pari a 0,935, a 62 anni a 0,906. Per pensionamenti successivi ai 65 anni andrebbe invece applicata una miglioramento.

<sup>33</sup> In coerenza con le regole del contributivo, la garanzia andrebbe erogata con un'anzianità minima di 5 anni.

Tabella 2 - Importo della pensione lorda (in euro a valori 2011) e potenziale garanzia erogabile in caso di ritiro a 65 anni per alcuni lavoratori tipo con inizio attività nel 1996

	Anni di presenza sul mercato del lavoro					
	35	36	37	38	39	40
Pcg annua	11.813	12.150	12.488	12.825	13.163	13.500
<i>Sempre parasubordinato con carriera intermittente e retribuzione iniziale pari a 3 volte l'assegno sociale</i>						
Pensione	5.713	5.913	6.114	6.315	6.515	6.716
Integrazione	6.100	6.237	6.374	6.51	6.648	6.784
<i>Sempre parasubordinato con carriera intermittente e retribuzione iniziale pari a 4 volte l'assegno sociale</i>						
Pensione	7.617	7.888	8.154	8.420	8.691	8.957
Integrazione	4.196	4.262	4.334	4.405	4.472	4.543
<i>Sempre dipendente con carriera intermittente e retribuzione iniziale pari a 3 volte l'assegno sociale</i>						
Pensione	8.534	8.789	9.043	9.298	9.553	9.808
Integrazione	3.279	3.362	3.445	3.527	3.610	3.692
<i>Sempre dipendente con carriera intermittente e retribuzione iniziale pari a 4 volte l'assegno sociale</i>						
Pensione	11.376	11.713	12.054	12.396	12.732	13.074
Integrazione	437	437	434	429	431	426
<i>Carriera mista: primi 25 anni da parasubordinato, poi dipendente</i>						
Pensione	7.519	7.904	8.284	8.664	9.049	9.429
Integrazione	4.294	4.246	4.204	4.161	4.114	4.071
<i>Carriera mista: primi 15 anni da parasubordinato, poi dipendente</i>						
Pensione	9.315	9.694	10.074	10.459	10.839	11.219
Integrazione	2.498	2.456	2.414	2.366	2.324	2.281

Nota: Coefficienti di trasformazione attesi al 2035; tasso di crescita salariale reale annuo e tasso di crescita annuo del Pil reale all'1,5%; frequenza annua di buchi occupazionali e contributivi per carriere intermittenti pari all'11,3% del tempo di lavoro. L'importo dell'assegno sociale nel 2011 è pari a 5.425 euro annui. Nelle simulazioni, nel caso di carriera intermittente i periodi da parasubordinato sono caratterizzati da un salario pari a 3 volte l'assegno sociale e un'intermittenza del reddito (i.e. contributi figurativi non erogati), quelli da dipendente da un salario pari a 4 volte l'assegno sociale e assenza di intermittenza della contribuzione.

Alcune simulazioni sulle prestazioni previdenziali (in euro a valori reali 2011) attese, ritirandosi a 65 anni, da individui con carriere lavorative «fragili» per intermittenza, aliquota e livelli salariali, evidenziano in quale misura il contributivo potrebbe porre a rischio di vulnerabilità da anziani anche lavoratori a lungo attivi e quanto una garanzia previdenziale con le caratteristiche qui esposte potrebbe migliorare le prospettive individuali integrando la prestazione fino al livello della Pcg, beneficiando inoltre maggiormente chi è stato più a lungo presente sul mercato del lavoro (tabella 2). Dalle simulazioni, a conferma dell'impatto di tutti e tre gli elementi di debolezza della carriera lavorativa più volte richiamati in questo saggio, è inoltre interessante osservare che, oltre che nei casi limite di individui parasubordinati per l'intera carriera, anche i lavoratori dipendenti, qualora caratterizzati da bassi salari e/o intermittenza dell'attività, verrebbero a beneficiare in misura consistente dell'integrazione prevista dal meccanismo della pensione contributiva di garanzia.

Trattandosi di una misura che interviene sul meccanismo di calcolo delle pensioni, in linea con la rivalutazione dei rendimenti del sistema contributivo, il livello della pensione di garanzia andrebbe indicizzato al saggio di crescita del Pil. In base alle regole vigenti, una volta in pagamento, le pensioni, integrate o meno, verrebbero indicizzate in base all'andamento dell'inflazione<sup>34</sup>.

La Pcg potrebbe essere utilizzata anche come strumento per garantire una soglia minima di prestazione a fronte del cosiddetto rischio demografico. In tale ottica, si potrebbe scegliere di rendere l'importo della Pcg invariante all'aspettativa di vita media, facendo così sì che una quota di pensione non si riduca qualora (come atteso) la revisione

<sup>34</sup> Come noto, il meccanismo di indicizzazione del contributivo – basandosi su un montante che cresce in base al Pil nominale e prestazioni che poi si muovono con l'inflazione – genera le cosiddette pensioni d'annata. La stessa critica potrebbe essere mossa al meccanismo della Pcg (a parità di condizioni il lavoratore che si ritira all'anno  $t+1$  riceverebbe una prestazione maggiore di chi si è ritirato all'anno  $t$ ; la Pcg del primo sarebbe infatti pari alla somma fra crescita di produttività e inflazione, mentre quella del secondo, una volta in ritiro, aumenterebbe della sola inflazione). Legare al Pil anche la quota di Pcg erogata, oltre ad essere incoerente col meccanismo di indicizzazione vigente, comporterebbe che, a causa del diverso meccanismo di indicizzazione delle due possibili quote di pensione, alcuni ex lavoratori che al momento del ritiro avevano una pensione contributiva maggiore della Pcg finirebbero per ricevere un'integrazione nel corso della loro vita da pensionati.

periodica dei coefficienti di trasformazione comportasse una diminuzione delle prestazioni contributive.

L'entità della Pcg sarebbe legata all'anzianità riconosciuta all'individuo. In realtà, per evitare comportamenti elusivi ed essere coerente con logiche che tendono a tutelare in misura maggiore chi lavora di più, il punto annuo intero andrebbe applicato per ogni anno di contribuzione pieno da dipendente full-time (per periodi inferiori all'anno si accrediterebbero pro quota le settimane di contribuzione). Un diverso peso andrebbe quindi applicato a periodi di contribuzione diversi da quelli da dipendente full-time. A tal fine si potrebbe immaginare la seguente struttura di pesi:

- ♦ per periodi di contribuzione da artigiano o commerciante, il peso andrebbe tarato in base alla diversa aliquota di computo, quindi il punto annuo ammonterebbe a 204,5 euro, ovvero 20/33 di quello dei dipendenti<sup>35</sup>;
- ♦ per i periodi di erogazione di ammortizzatori sociali o di iscrizione certificata a centri per l'impiego il punto annuo sarebbe concesso in misura piena;
- ♦ per i periodi lavorati come dipendente part-time si potrebbe pensare di attribuire un punto annuo superiore alla semplice proporzione fra l'orario di lavoro a tempo parziale e pieno, in modo da compensare in una qualche misura chi lavora a tempo ridotto non per libera scelta, ma per l'impossibilità di ottenere un'occupazione a orario (e salario) maggiore o per la necessità di dover fornire lavori di cura informale all'interno del nucleo familiare. Per chi lavora «metà tempo» si potrebbe ad esempio garantire un punto annuo pari a 266 euro, ovvero 26/33 di quello base dei dipendenti a tempo pieno<sup>36</sup>;
- ♦ per evitare distorsioni sul mercato del lavoro l'introduzione della Pcg andrebbe accompagnata dall'omogeneizzazione al 33% delle aliquote dei collaboratori esclusivi. Per gli anni lavorati prima dell'entrata in vigore della Pcg si potrebbe stabilire un'attribuzione di un punto annuo pari a 266 euro, ovvero 26/33 di quello base dei dipendenti full-time<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Per artigiani e commercianti, un'appropriata fissazione della contribuzione minima annua legale sarebbe sufficiente ad evitare l'insorgere di pensioni contributive inferiori ai 20/33 della Pcg.

<sup>36</sup> Tale incentivo andrebbe ovviamente accompagnato da un'efficace azione amministrativa per evitare comportamenti elusivi e false dichiarazioni di lavoro a tempo parziale.

<sup>37</sup> Non è infatti possibile risalire dalla storia contributiva dei parasubordinati

Nonostante, come chiarito, molti aspetti applicativi vadano ulteriormente approfonditi, l'introduzione di una pensione di garanzia all'interno dello schema contributivo lungo le linee qui delineate sembra da preferirsi, rispetto alle proposte valutate nel paragrafo precedente, per numerose ragioni.

In primo luogo, l'introduzione della Pcg consentirebbe di ottenere un'elevata *target efficiency*. L'integrazione pensionistica andrebbe infatti a tutelare (*ex post*) esclusivamente chi dovesse registrare una carriera lavorativa fragile e permetterebbe di compensare (in parte) le criticità connesse a tutti e tre le determinanti di basse pensioni (frequenti interruzioni dell'attività, bassi salari o aliquota ridotta). In aggiunta, tarando l'importo della pensione contributiva di garanzia agli anni di presenza sul mercato del lavoro anziché alla sola anzianità contributiva (da lavoro o figurativa) si potrebbe offrire un accredito previdenziale anche per i periodi di presenza sul mercato in cui non si riceve contribuzione figurativa dagli ammortizzatori sociali, avvantaggiando così soprattutto i giovani in cerca di prima occupazione e i disoccupati di lunga durata<sup>38</sup>.

Dal punto di vista degli incentivi individuali, legare in misura proporzionale l'entità della Pcg all'anzianità lavorativa e all'età di ritiro avrebbe il pregio di attenuare in misura sostanziale i disincentivi alla prosecuzione dell'attività da parte di lavoratori anziani e si rivelerebbe coerente con le logiche che hanno ispirato il passaggio al contributivo. Basandosi l'entità della Pcg sull'anzianità piuttosto che sul montante accumulato, l'unico disincentivo (da evitare mediante appropriati controlli amministrativi, trattandosi di una frode penalmente rilevante) si registrerebbe per lavoratori anziani che, attendendosi di ricevere una pensione contributiva inferiore alla Pcg, sotto-dichiarassero i livelli

all'effettivo orario di lavoro. D'altro canto, un problema aggiuntivo da affrontare in fase di definizione della misura riguarda il fatto che, attualmente, le settimane contributive nella Gestione separata sono accreditate in ragione dell'importo della contribuzione anziché delle effettive settimane lavorate. Ad ogni modo, anche per compensare *ex post* dell'assenza di ammortizzatori sociali, ai fini del calcolo della Pcg si potrebbe stabilire di accrescere *una tantum* le settimane accreditate nella Gestione separata prima dell'introduzione della misura di garanzia.

<sup>38</sup> Si potrebbe ad esempio equiparare l'iscrizione ai centri per l'impiego alla disponibilità ad essere occupati e riconoscere – ad esempio fino ad un massimo di 2 anni per evitare l'insorgere di «trappole della disoccupazione» – anzianità utile ai fini della Pcg anche a chi non riceve contribuzione effettiva o figurativa.

salariati evadendo parte del versamento dei contributi (o si «fingessero» disoccupati, lavorando in nero e vedendosi accreditare l'anzianità aggiuntiva)<sup>39</sup>.

Infine, guardando agli effetti sul bilancio pubblico, va evidenziato che l'erogazione della pensione contributiva di garanzia non comporterebbe esborsi nell'immediato; man mano che si ritireranno dal lavoro i primi pensionati contributivi si avrebbe invece una maggior spesa per la necessità di integrare le pensioni di importo inferiore alla soglia<sup>40</sup>. L'impatto a regime sul bilancio pubblico (non quantificabile con precisione se non attraverso modelli di micro-simulazione delle prospettive lavorative e reddituali individuali) dipenderà dal livello di fissazione della Pcg e dall'evoluzione delle dinamiche di carriera, che condizionano la probabilità per i lavoratori di ricevere prestazioni contributive inferiori ad essa. Ad ogni modo, la crescita della spesa futura per integrazioni pensionistiche andrebbe controbilanciata dai seguenti tre aspetti:

- 1) la maggior spesa per integrazioni andrebbe in parte a sostituire la spesa per assegni sociali che verrebbe comunque versata in futuro a pensionati la cui prestazione contributiva fosse particolarmente limitata (si ricordi che 1/3 della pensione non viene computata nei calcoli dei limiti di reddito per l'accesso all'assegno sociale);
- 2) una riforma degli ammortizzatori sociali che estendesse significativamente per la totalità dei lavoratori accesso e durata della contribuzione figurativa per i periodi di non lavoro accrescerebbe nell'immediato la spesa per ammortizzatori sociali, ma, incrementando il montante contributivo, ridurrebbe la futura probabilità di ricevere pensioni talmente basse da dover essere integrate;
- 3) l'incremento al 33% delle aliquote per i collaboratori esclusivi ridurrebbe la probabilità che le pensioni contributive debbano venire integrate fino al raggiungimento della Pcg.

<sup>39</sup> A tale proposito va comunque rimarcato che qualsiasi intervento innovativo di welfare – dall'estensione degli ammortizzatori sociali, alla definizione di più ampie politiche attive del lavoro, all'introduzione di un reddito di ultima istanza – necessita, per evitare comportamenti distorsivi ed effetti deleteri sul bilancio pubblico, di una notevole capacità di controllo amministrativo.

<sup>40</sup> Si può ad ogni modo prevedere che, pro quota, la pensione di garanzia vada a vantaggio anche dei pensionati del misto (ai quali è comunque offerta anche la «vecchia» integrazione al minimo).

## 7. Conclusioni

Nel presente lavoro, dopo aver sfatato alcuni «falsi miti» relativi all'insostenibilità della spesa previdenziale italiana e alla necessità di privatizzare, almeno parzialmente, il sistema pensionistico, si sono analizzate le caratteristiche dello schema contributivo, a cui appartiene la totalità dei lavoratori più giovani, e si è evidenziato come la principale criticità di tale schema emerga invece dal lato dell'adeguatezza e consista, in particolare, nell'incapacità di garantire pensioni accettabili a quegli individui che, a causa delle gravi carenze del nostro mercato del lavoro, dovessero essere caratterizzati da carriere lavorative lunghe, ma fragili, in termini di livelli retributivi, rischi di disoccupazione e aliquote di contribuzione.

Si è dunque ragionato sulle policy auspicabili per fronteggiare tali criticità, evidenziando come il criterio di neutralità attuariale alla base della regola di calcolo contributiva non impedisca che si introducano misure esplicitamente indirizzate a compensare, una volta in pensione, le più gravi disparità che dovessero crearsi sul mercato del lavoro. Sulla base di tale considerazione si è passati a descrivere alcune delle misure recentemente proposte per migliorare l'adeguatezza delle pensioni future e le si è valutate sulla base della loro capacità di sanare le più gravi criticità del contributivo, minimizzando al contempo l'impatto sul bilancio pubblico (stante la scarsità di risorse a disposizione) e i disincentivi all'offerta di lavoro individuale. Si sono prese in considerazione sia misure «*ex ante*» (che intervengono nella fase di versamento dei contributi) che «*ex post*» (erogate nella fase di pagamento delle prestazioni), quali l'incremento figurativo delle aliquote di computo e di rendimento e l'introduzione di una pensione di base, e si è notato come nessuna di queste presenti caratteri di ottimalità.

Come misura che tuteli le prestazioni previdenziali attese dai lavoratori con carriere instabili e/o poco remunerate si è allora suggerita l'introduzione di un meccanismo di garanzia che, in linea con le logiche del sistema contributivo, offra una prestazione minima prestabilita di importo che vari in funzione del numero di anni trascorsi sul mercato del lavoro e dell'età di ritiro. La valutazione, dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità, delle caratteristiche di tale misura induce a ritenerla preferibile alle altre proposte alternative e suggerisce, quindi, ulteriori approfondimenti per valutare dettagli e potenzialità della sua applicazione.

*Riferimenti bibliografici*

- Aaron H., 1966, *The social insurance paradox*, «Canadian Journal of Economics and Political Science», vol. 32, n. 3, pp. 371-374.
- Adema W. e Ladaïque M., 2009, *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, Oecd Social Employment and Migration Working Papers, n. 92, Parigi.
- Altieri G., Birindelli L., Di Nicola F., Raitano M. e Treves C., 2010, *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della CGIL*, reperibile al sito [www.ires.it](http://www.ires.it).
- Amato G. e Marè M., 2001, *Le pensioni: il pilastro mancante*, Il Mulino, Bologna.
- Barr N., 2000, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, Imf Working Paper, n. 139, International Monetary Fund, Washington Dc, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- Boldrin M., Dolado J.J., Jimeno J.F. e Peracchi F., 1999, *The Future of Pensions in Europe*, «Economic Policy», vol. 14, n. 29, pp. 287-320.
- Bosi P., 2010, *Corso di Scienza delle Finanze*, Il Mulino, Bologna.
- Burtless G., 2001, *USA. I rischi finanziari dei fondi pensione individuali nel ventesimo secolo*, in Mirabile M.L. e Pennacchi L. (a cura di) *Il pilastro debole*, Ediesse, Roma.
- Commissione Europea e Consiglio dell'Unione Europea, 2006, *Synthesis Report on Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelles.
- Cozzolino M., Di Nicola F., Raitano M., 2006, *Il futuro dei fondi pensione: opportunità e scelte sulla destinazione del TFR*, Documenti di lavoro Isae, n. 64.
- De Vincenti C., 2009, *Una proposta per le pensioni*, «Italianieuropei», n. 2/2009, 8 maggio, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.italianieuropei.it/it/la-rivista/archivio-della-rivista/item/1278-una-proposta-per-le-pensioni.html>.
- Economic Policy Committee - Epc, 2009, *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the Eu-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009, Bruxelles.
- Fornero E. e Castellino O. (a cura di), 2001, *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Franzini M. e Raitano M., 2010, *Il Mezzogiorno come realtà disomogenea: dal reddito medio pro capite alla disuguaglianza interna*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 59-99.
- Geanakoplos J., Mitchell O. e Zeldes S., 1998, *Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return?*, in Arnold R., Graetz M. e Munnell A. (a cura di), *Framing The Social Debate*, National Academy of Social Insurance, Washington.

- Jessoula M., 2009, *La politica pensionistica*, Il Mulino, Bologna.
- Korpi W. e Palme J., 1998, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, «American Sociological Review», vol. 63, n. 5, pp. 661-687.
- Lucidi F. e Raitano M., 2009, *Molto flessibili, poco sicuri: Lavoro atipico e disuguaglianze nel mercato del lavoro italiano*, «Economia e Lavoro», vol. 43, n. 2, pp. 99-115.
- Marano A., Mazzaferro C. e Morciano M., 2011, *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, presentato alla conferenza annuale Siep, Pavia.
- Orszag P. e Stiglitz J., 2001, *Rethinking Pension Reform: 10 Myths about Social Security Systems*, in Holzmann R. e Stiglitz J. (a cura di), *New Ideas about Old Age Security*, World Bank, Washington Dc.
- Pennacchi L., 2009, *La rimozione della cittadinanza. Il futuro del modello sociale secondo il Libro Bianco*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 349-374.
- Pizzuti F.R. (a cura di), 2009, *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Pizzuti F.R., Raitano M. e Tancioni M., 2006, *Le principali questioni che si pongono in campo previdenziale: alcune proposte e la simulazione dei loro effetti*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2006*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2006, *Invecchiamento e spesa sociale nell'Unione Europea*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2006*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2007a, *Le prospettive previdenziali di dipendenti e parasubordinati: carriere a confronto*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Utet, Torino.
- Raitano M., 2007b, *Sistema contributivo e adeguatezza delle prestazioni*, in Isae, *Rapporto Trimestrale Politiche Pubbliche e Redistribuzione*, novembre 2007, Roma.
- Raitano M., 2009, *I tassi di sostituzione attesi della previdenza obbligatoria e integrativa: alcuni scenari di simulazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano.
- Raitano M., 2011, *La previdenza complementare in Italia*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2011*, Simone Editore, Milano.
- 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. 467-482.
- Tancioni M., 2007, *La politica previdenziale del governo Prodi, il dibattito in corso, alcune simulazioni proposte*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Utet, Torino.