



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"LE PENSIONI NEL MERCATO DEL LAVORO FLESSIBILE"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. CESARE DOSI**

**LAUREANDO/A: POLONIO SIMONE**

**MATRICOLA N. 1088894**

**ANNO ACCADEMICO 2017 – 2018**



# Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	5
<b>I. IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO</b> .....	6
1.1 I sistemi pensionistici: finalità e modelli .....	6
1.2 Il sistema pensionistico italiano .....	9
<b>II. LE NUOVE CARRIERE LAVORATIVE E GLI EFFETTI SULLE PENSIONI</b> .....	16
2.1 L'entrata in ritardo nel mondo del lavoro .....	16
2.2 Frammentazione e discontinuità dei rapporti di lavoro .....	18
2.3 Gli effetti sulle pensioni .....	23
<b>III. COME GARANTIRE UNA PENSIONE ADEGUATA ALLE NUOVE GENERAZIONI?</b> .....	29
3.1 Premessa: il problema nasce nel mercato del lavoro .....	29
3.2 I contributi figurativi .....	30
3.3 La pensione di garanzia .....	31
<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b> .....	34
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b> .....	36



## Introduzione

Secondo quanto previsto dall'art. 38 della Costituzione, nel nostro paese è garantito a tutti i lavoratori il diritto di vedersi preveduti e assicurati, nel corso della vecchiaia, mezzi che siano adeguati alle loro esigenze di vita. Tuttavia, i cambiamenti, sia nel contesto normativo che in quello sociale, che hanno interessato il sistema previdenziale e il mercato del lavoro nell'ultimo quarto di secolo, rischiano di minare la certezza di questo diritto. Il combinato disposto generato dalla trasformazione del nostro sistema pensionistico, da retributivo a un meno generoso sistema contributivo, e dalla contemporanea maggiore flessibilità contrattuale nel mondo del lavoro, infatti, potrebbe non assicurare pensioni di importo adeguato a coloro i quali dovessero avere carriere lavorative corte e discontinue.

Il presente elaborato, dunque, si propone *in primis* l'obiettivo di studiare questo potenziale problema sociale, che sempre più sta attirando l'attenzione degli esperti oltre che dell'opinione pubblica, e, successivamente, di esaminare brevemente alcune possibili soluzioni.

L'elaborato si compone di tre capitoli. Nel primo, dopo aver fornito al lettore le principali nozioni teoriche riguardanti il funzionamento di un sistema previdenziale, verranno descritte le più recenti riforme del sistema pensionistico italiano. Nel secondo capitolo lo sguardo si sposterà invece sul mercato del lavoro ed in particolare sull'evoluzione delle carriere lavorative, evidenziando, da un lato, il ritardato ingresso nel mondo del lavoro e, dall'altro, la diffusione delle forme contrattuali c.d. "atipiche", i quali finiscono per rendere le carriere più frammentate ed instabili. Successivamente, si analizzeranno gli effetti che queste carriere hanno sul versamento dei contributi e, conseguentemente, sugli importi delle prestazioni erogate, evidenziando come questo fenomeno colpisca sproporzionatamente le generazioni più giovani. Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, senza alcuna pretesa di esaustività, verranno descritte alcune proposte di riforma, volte a fronteggiare tali criticità.

# Capitolo I

## IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

### 1.1 I sistemi pensionistici: finalità e modelli

Analizzando le fattispecie attraverso cui si sostanzia l'azione dei sistemi pensionistici pubblici, si può dedurre che questi perseguono principalmente tre funzioni:

- una funzione previdenziale, garantendo a ciascun lavoratore la possibilità di mantenere un tenore di vita simile a quello raggiunto nell'ultima fase della carriera lavorativa anche dopo il pensionamento.
- una funzione assicurativa, permettendo ai risparmiatori di trasferire una parte del loro reddito nel futuro, attenuando i rischi legati al risparmio privato e assicurando gli individui contro alcuni eventi incerti quali il rischio di invalidità e di premorienza;
- una funzione assistenziale, garantendo a tutti gli individui un reddito minimo per vivere in maniera dignitosa, indipendentemente dai contributi versati e dal fatto che abbiano lavorato o meno.

Sulla base delle finalità perseguite si potevano distinguere, almeno originariamente, due modelli principali di sistema pensionistico: quello occupazionale di matrice bismarckiana e quello universalistico di stampo beveridgiano.

Il primo prende il nome dal cancelliere tedesco Otto von Bismarck, che, a metà del XIX secolo, introdusse in Germania un sistema di assicurazione sociale obbligatoria a favore dei lavoratori dell'industria, contro i rischi di malattia, infortunio, invalidità e premorienza, gettando, in questo modo, le basi per tutti i futuri welfare state europei. In questo modello, lo scopo era puramente assicurativo e non assistenziale: le prestazioni erano finanziate, infatti, attraverso i contributi sociali versati dai lavoratori e dai datori di lavoro e mancava una redistribuzione della ricchezza di natura solidaristica. Questo modello fu d'ispirazione soprattutto per i paesi dell'Europa continentale.

Una diversa configurazione è invece quella che si riscontra nei Paesi Scandinavi e anglosassoni, i quali hanno applicato il secondo modello, universalistico o beveridgiano, dal nome del politico inglese William H. Beveridge che lo implementò nel Regno Unito durante il secondo dopoguerra. In questo sistema i destinatari delle prestazioni non erano più i soli lavoratori, ma tutti i cittadini che avessero dimostrato una situazione di bisogno, indipendentemente dal fatto che questi avessero partecipato al mercato del lavoro e versato, di conseguenza, i contributi. Il sistema era dunque di natura assistenziale, in quanto mirava a

garantire un reddito minimo universale, ed era finanziato attraverso la fiscalità generale.

Sebbene, nel tempo, i diversi modelli pensionistici si siano allontanati dalle loro forme “pure”, avvicinandosi tra loro e dando vita a soluzioni ibride, l’adozione, in origine, di uno dei due modelli ha lasciato profonde differenze, ancora evidenti, nei sistemi pensionistici dei vari Paesi europei (Proto, 2015).

Per quanto concerne, invece, le modalità di finanziamento di un sistema pensionistico, le sue entrate, segnatamente i contributi versati da lavoratori e datori di lavoro, possono essere utilizzate in maniera differente a seconda che il sistema sia a ripartizione o a capitalizzazione. Nel primo caso, il gettito contributivo raccolto in ogni periodo è utilizzato per finanziare le pensioni erogate nello stesso periodo. Nel secondo caso, i contributi versati dai lavoratori sono investiti nel mercato finanziario e il capitale accumulato nel corso della vita lavorativa si tradurrà nelle pensioni dei lavoratori stessi.

I due sistemi si differenziano, *in primis*, per quanto riguarda il rendimento implicito, definito come il rapporto tra monte pensioni e contributi versati. Se si considera il sistema a capitalizzazione il calcolo è relativamente semplice: il rendimento implicito, infatti, coincide con il rendimento ottenuto sul mercato dei capitali. In un sistema a ripartizione, invece, è opportuno analizzare preventivamente la situazione della generazione che è anziana al momento dell’introduzione del sistema (la c.d. prima generazione): questa infatti percepisce la pensione senza, tuttavia, aver versato alcun contributo nel sistema e perciò il suo rendimento implicito è infinito. Per le generazioni successive, invece, il rendimento implicito risulterà pari alla somma del tasso di crescita degli occupati e del tasso di crescita della produttività. Questo perché, in un sistema a ripartizione in equilibrio, le pensioni erogate al tempo  $t+1$  sono uguali ai contributi versati nello stesso periodo, i quali sono più elevati di quelli del periodo precedente (quello in cui i pensionati al tempo  $t+1$  hanno versato i contributi) solo nel caso in cui, a parità di aliquota contributiva, ci sia stata una crescita del numero di lavoratori e/o una crescita dei salari. Perciò, se si esclude l’effetto della prima generazione, un sistema a capitalizzazione garantisce rendimenti maggiori di uno a ripartizione se e solo se il rendimento ottenibile investendo sui mercati finanziari risulta maggiore della somma dei due tassi di crescita sopracitati.

Una seconda differenza esistente tra i due metodi di finanziamento riguarda gli effetti che questi hanno sul risparmio individuale, e conseguentemente sul risparmio aggregato e sugli investimenti: in un sistema a capitalizzazione, poiché il risparmio previdenziale è investito nel mercato dei capitali alla pari del risparmio privato, non ci sono effetti sulle scelte dei lavoratori (a condizione che il risparmio previdenziale non obblighi a risparmiare di più di quanto si risparmierebbe in assenza del sistema pensionistico); in un sistema a ripartizione,

diversamente, esiste un trasferimento di risorse dalla generazione giovane, tendenzialmente più propensa al risparmio secondo la teoria del ciclo vitale di Modigliani, alla generazione anziana, meno incentivata a risparmiare: il livello complessivo di risparmio, quindi, rispetto allo scenario privo di sistema pensionistico si riduce.

Infine, la scelta tra un sistema a ripartizione e un sistema a capitalizzazione determina una diversa ripartizione dei rischi tra popolazione pensionata e popolazione attiva. Il problema più ostico che un sistema pensionistico può affrontare è il c.d. rischio demografico, cioè il fatto che, a causa della crescente aspettativa di vita, la popolazione pensionata cresca a un tasso maggiore della popolazione attiva. In un sistema a capitalizzazione questo problema è solo indiretto e può derivare esclusivamente da un errore di stima dell'aspettativa di vita da parte di chi gestisce il sistema previdenziale. Per contro, in un sistema a ripartizione, dove sono i lavoratori a pagare le pensioni di chi non lavora più, il cambiamento del rapporto tra le due popolazioni potrebbe minare l'equilibrio finanziario del sistema stesso.

In questo caso, si possono applicare agli estremi due soluzioni opposte: la prima consiste nell'aumentare l'aliquota contributiva, mantenendo invariato il tasso di sostituzione lordo, ovvero il rapporto tra la prima pensione erogata e l'ultima retribuzione ricevuta, facendo quindi ricadere l'intero onere sulla popolazione attiva, costretta a versare più contributi; la seconda prevede, invece, di diminuire il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione, mantenendo fissa l'aliquota contributiva e accollando così il rischio sui pensionati, che vedranno diminuire la loro pensione.

Se è vero che, dal canto loro, i sistemi a capitalizzazione sono in sostanza immuni al rischio demografico, essi risultano tuttavia molto più sensibili agli altri tipi di rischio riscontrabili all'interno di un sistema pensionistico, tra cui il rischio di inflazione e il rischio salariale. Per rischio di inflazione si intende la possibile diminuzione della prestazione pensionistica in termini reali dovuta ad un maggiore livello dei prezzi: questo rischio, in quanto non indipendente, non è assicurabile sul mercato dei capitali e perciò in un sistema a capitalizzazione ricade interamente sui pensionati. Con rischio salariale ci si riferisce invece alla possibilità che il rapporto tra pensioni e salari vari nel tempo: anche questo rischio nel caso di un sistema a capitalizzazione finisce per gravare sulla popolazione pensionata, dal momento che non è previsto alcun tipo di legame tra prestazione e salari. Diversamente, in un sistema a ripartizione esiste la possibilità di trasferire questo rischio sulla popolazione attiva nel mercato del lavoro, introducendo misure di indicizzazione delle pensioni, rispettivamente, all'inflazione e ai salari reali. Infine, in un sistema a capitalizzazione è presente l'ulteriore rischio di shock finanziari.

In ultima istanza, i sistemi pensionistici si possono distinguere anche a seconda del criterio



utilizzato per definire l'importo della prestazione, che può essere calcolata facendo riferimento, alternativamente, all'ammontare del salario del lavoratore o ai contributi versati.

Nel primo caso si parla di metodo retributivo: la pensione è calcolata in funzione della storia retributiva del lavoratore, attraverso una grandezza che la riassume, chiamata retribuzione pensionabile. I casi più diffusi sono quelli in cui la retribuzione pensionabile è pari all'ultima retribuzione oppure alla media delle retribuzioni rivalutate di tutta la vita. Il metodo di calcolo retributivo, tipico dei sistemi a ripartizione, è conosciuto anche come sistema a prestazione definita, in quanto le caratteristiche della prestazione sono note all'individuo fin dal momento in cui aderisce al piano pensionistico.

Nel secondo caso si parla invece di metodo contributivo, dal momento che la variabile su cui si calcola la prestazione sono, per l'appunto, i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro; a questa circostanza ci si riferisce anche con il nome di sistema a contribuzione definita, poiché l'individuo versa i contributi in misura predefinita, ma non conosce con certezza i rendimenti che otterrà dai suoi contributi e dunque l'ammontare della sua pensione. Si riconoscono in questo caso due fattispecie: il metodo a contribuzione definita di tipo finanziario, più comune nei sistemi a capitalizzazione, in cui il montante contributivo è ottenuto capitalizzando i contributi versati al tasso di mercato; e quello di tipo non finanziario o nozionale, più diffuso nei sistemi a ripartizione, in cui non c'è un investimento effettivo nel mercato finanziario (poiché i contributi correnti pagano le pensioni correnti) e quindi il tasso usato è un tasso fissato convenzionalmente.

## **1.2 Il sistema pensionistico italiano**

Negli ultimi 25 anni, il sistema pensionistico italiano ha subito sostanziali modifiche dovute principalmente al bisogno di ridurre la spesa pubblica collegata a questo tipo di prestazioni e al bisogno di rispettare il c.d. "vincolo esterno" nato dall'entrata nell'Unione Europea con il Trattato di Maastricht (Ferrera e Gualmini, 2004).

Attraverso il processo riformatore, iniziato con la riforma Amato nel 1992, il sistema pensionistico italiano, fondato inizialmente su una generosa pensione pubblica, si è evoluto assumendo la configurazione di un sistema che poggia su "tre pilastri":

- Il primo pilastro è rappresentato dalla previdenza pubblica obbligatoria, finanziata dai contributi che il lavoratore dipendente e il datore di lavoro devono obbligatoriamente versare durante tutto il corso della vita lavorativa; le prestazioni sono erogate tramite gli enti previdenziali statali, tra cui il più importante è l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) che si occupa di lavoratori privati, e dal 2012 con l'incorporazione dell'INPDAP (Istituto Nazionale della Previdenza dei Dipendenti

dell'Amministrazione Pubblica), anche di quelli pubblici; a questi enti si affiancano una serie di altri Istituti e Casse, che gestiscono la previdenza per particolari categorie professionali.<sup>1</sup>

- Il secondo pilastro, di tipo privato, è costituito dalla c.d. previdenza complementare collettiva. L'adesione a questa forma di previdenza è volontaria e appunto collettiva, nel senso che è stabilita attraverso contratti di lavoro collettivi o accordi tra lavoratori. Le principali forme pensionistiche del secondo pilastro sono i fondi pensione chiusi o negoziali e i fondi pensione aperti ad adesione collettiva. I primi si caratterizzano per il fatto che la loro origine è di natura contrattuale e sono promossi direttamente da lavoratori e datori di lavoro, e per questo ogni fondo è destinato a una particolare categoria di lavoratori; i secondi invece sono promossi da intermediari finanziari e sono destinati a tutti. Queste forme pensionistiche adottano entrambe il sistema della capitalizzazione.
- Il terzo pilastro, anche questo di tipo privato, è la previdenza complementare di tipo individuale, che si concretizza attraverso i fondi pensione aperti ad adesione individuale e i piani individuali pensionistici (PIP). La differenza rispetto al secondo pilastro sta nel fatto che l'adesione a queste forme previdenziali è di tipo individuale, cioè è frutto della discrezionalità dei lavoratori che accantonano risparmi per la costituzione della pensione. Anche le forme pensionistiche complementari caratterizzanti questo pilastro si basano sul sistema a capitalizzazione.

Per quanto riguarda il primo pilastro, nella seconda metà del secolo scorso, la spesa pensionistica in rapporto al PIL è aumentata esponenzialmente, mettendo in evidenza l'insostenibilità del sistema: a questo proposito, basti pensare che dall'inizio degli anni Settanta al 1992 il suo valore passò dal 7,8% al 13,8% (fonte ISTAT<sup>2</sup>). Le principali cause di questa crisi del sistema pensionistico pubblico sono molteplici e vanno ricercate specificatamente nei cambiamenti demografici causati dall'invecchiamento della popolazione e dal calo della natalità, nel rallentamento della crescita economica e nei suoi effetti sul mercato del lavoro (che hanno comportato una diminuzione delle entrate contributive) e nell'eccessiva generosità delle prestazioni, con l'esempio più eclatante rappresentato dalle c.d. baby pensioni (Proto, 2015). Questa situazione rendeva dunque inevitabile un intervento legislativo che riformasse in maniera massiccia il sistema pensionistico.

Il primo intervento che segnò un'inversione di tendenza fu il D.Lgs. 503/1992, meglio

---

<sup>1</sup> Fonte: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46415>

<sup>2</sup> Fonte: <http://seriestoriche.istat.it/>

conosciuto come “riforma Amato”. La prima novità introdotta da questo provvedimento fu l’inasprimento dei criteri di accesso alla pensione: per quanto riguarda la pensione di vecchiaia questi passarono da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 60 anni per le donne, con l’ulteriore requisito di aver versato non più 15, ma almeno 20 anni di contributi; per avere diritto alla pensione di anzianità invece si stabiliva una contribuzione minima di almeno 35 anni, a regime uguale per dipendenti pubblici e privati.

All’epoca il sistema pensionistico italiano si presentava come un sistema a ripartizione basato su un metodo di calcolo della prestazione di tipo retributivo e la retribuzione pensionabile era uguale alla media delle retribuzioni degli ultimi 5 anni per i dipendenti privati e a quella dell’ultimo mese per quelli pubblici. La riforma Amato intervenne modificando l’intervallo di riferimento per il calcolo, che divenne da un minimo di 10 anni per coloro che avevano maturato almeno 15 anni di contributi al 31/12/1992 fino all’intera carriera lavorativa per coloro che sarebbero stati assunti per la prima volta successivamente a quella data. L’ammontare della pensione era quindi calcolato moltiplicando la retribuzione pensionabile per un tasso di rendimento pari al 2% per ciascun anno di retribuzione, potendo variare così da un minimo del 40% (per coloro che avevano raggiunto i requisiti per la pensione di vecchiaia) fino a un massimo dell’80%. In questo modo veniva assicurata la c.d. equità previdenziale, ossia la garanzia di un tasso di sostituzione uguale per tutti gli individui con la medesima anzianità contributiva.

Infine, la riforma del 1992 modificò anche l’indicizzazione delle prestazioni pensionistiche, che furono legate esclusivamente al costo della vita, e non più anche alla dinamica salariale: questa norma portò certamente ampi risparmi di spesa, ma sul piano dell’equità finì per favorire coloro che erano già in pensione rispetto ai giovani (Rosen e Gayer, 2014).

Solamente tre anni dopo, con la legge 335/1995, il sistema pensionistico italiano venne nuovamente riformato e questa volta in maniera molto più incisiva. La “riforma Dini” rivoluzionò profondamente il nostro sistema pensionistico, sancendo il passaggio da un metodo di calcolo delle prestazioni di tipo retributivo ad uno contributivo di tipo non finanziario, dato che il sistema rimaneva comunque a ripartizione. Con le nuove disposizioni, il montante contributivo era ed è tuttora ottenuto applicando ai contributi versati un tasso annuo di capitalizzazione dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo nominale, calcolata dall’ISTAT con riferimento al quinquennio precedente l’anno da valutare.<sup>3</sup> Questo ammontare, al momento del pensionamento, è convertito in rendita moltiplicandolo per un coefficiente di trasformazione, definito dalla legge, il cui scopo è

---

<sup>3</sup> Legge 8 agosto 1995, n.335, art. 1 comma 9.

quello di garantire l'uguaglianza tra monte pensione e monte contributivo. Tale coefficiente tiene conto della speranza di vita del beneficiario e perciò varia a seconda dell'età di pensionamento: è infatti più alto quanto più alta è l'età di uscita dal mondo del lavoro.

La riforma Dini apportava modifiche anche ai requisiti di accesso al pensionamento: la pensione di vecchiaia<sup>4</sup> si poteva conseguire a partire da un'età di 57 anni, a patto che l'importo della pensione fosse non inferiore a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale e che risultassero versati almeno 5 anni di contribuzione; il diritto alla pensione si otteneva, altrimenti, con 40 anni di contribuzione, indipendentemente dall'età anagrafica, oppure a 65 anni di età, a prescindere dall'importo della pensione.<sup>5</sup> Tuttavia, il meccanismo dei coefficienti di trasformazione, che garantiva una pensione più alta a chi andava in pensione ad un'età maggiore, disincentivò di fatto le pensioni di anzianità.

Degno di nota è il fatto che il nuovo sistema di calcolo delle pensioni interessava in misura diversa tre gruppi di lavoratori: coloro che al 31/12/1995 avevano già maturato 18 anni di contribuzione rimanevano totalmente sotto il regime definito dalla riforma Amato, mentre solamente ai neoassunti si applicava interamente il nuovo metodo contributivo; per i lavoratori che a quella stessa data vantavano meno di 18 anni di anzianità contributiva si applicavano invece i due sistemi "pro-rata".

Attraverso questa importante riforma del sistema pensionistico, che introdusse un legame molto più stretto rispetto al passato tra contributi effettivamente versati e prestazione erogata, si abbandonò l'equità previdenziale e si raggiunse, anche se non pienamente<sup>6</sup>, l'equità attuariale, ossia la garanzia dello stesso rendimento per tutti i lavoratori sui contributi versati; tuttavia, il passaggio al metodo contributivo comportò anche una significativa flessione nei tassi di sostituzione lordi: per un dipendente privato di 60 anni con 35 di contributi, il rapporto tra ultima retribuzione e prima pensione scendeva dal 67,3% nel 2000 al 48,1% nel 2050 (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2002).

Negli anni successivi alla riforma Dini, sono susseguiti vari interventi di riforma sia da parte di governi di centrosinistra sia da parte di governi di centrodestra, anche se con effetti molto meno "rivoluzionari": in sintesi, si accelerò il passaggio al metodo contributivo (Riforma Prodi del 1997) e si adeguarono continuamente i requisiti di accesso al pensionamento alle dinamiche demografiche, riducendo inoltre le disparità di genere e tra

---

<sup>4</sup> Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1 comma 19: [...] le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata, di anzianità sono sostituite da un'unica prestazione denominata "pensione di vecchiaia".

<sup>5</sup> Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1 comma 20

<sup>6</sup> I coefficienti di trasformazione, infatti, sono calcolati sulla base della speranza di vita media e non tengono conto delle differenze nelle aspettative di vita che sono presenti tra i vari gruppi sociali. In questo modo, avviene una redistribuzione implicita verso le categorie di persone più longeve, come ad esempio le donne o i laureati (Marano, 2015).

settore pubblico e privato (Riforma Maroni del 2004 e Riforma Prodi-Damiano del 2007).

La riforma Fornero (art. 24, D.L. 201/2011<sup>7</sup>, conosciuto anche come “decreto salva Italia”), che aveva l’obiettivo di “garantire il rispetto degli impegni internazionali e dell’Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria” e di “rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale in rapporto al Pil”<sup>8</sup> in un periodo in cui i conti pubblici erano stati fortemente colpiti dagli effetti della crisi economica iniziata nel 2008, si pone cronologicamente come l’ultimo importante intervento strutturale in materia di pensioni.

Per quanto riguarda i requisiti di accesso al pensionamento, la riforma Fornero prevede solamente due modalità per ottenere il diritto alla pensione: la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata. Per l’accesso alla pensione di vecchiaia sono necessari almeno 20 anni di contributi e un’età anagrafica che, nel 2018, deve essere pari almeno a 66 anni e 7 mesi per tutti gli uomini e per le donne del settore pubblico, 65 anni e 7 mesi per le donne del settore privato e 66 anni e 1 mese per le lavoratrici autonome; inoltre, nel caso in cui il beneficiario sia interamente soggetto al regime contributivo, l’importo della pensione deve essere non inferiore a 1,5 volte l’assegno sociale<sup>9</sup>, altrimenti l’età si alza addirittura a 70 anni e 3 mesi.<sup>10</sup> La pensione anticipata è invece così chiamata perché richiede una minore età anagrafica ma ha requisiti contributivi molto più stringenti: nel 2018, questi sono uguali a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne; in aggiunta, per gli individui soggetti interamente al sistema contributivo è possibile ottenere questo tipo di pensione anche a 63 anni e 7 mesi con soli 20 anni di contribuzione effettiva, a patto che l’importo della pensione risulti superiore a 2,8 volte l’assegno sociale.<sup>11</sup>

La riforma Fornero modifica inoltre il calcolo degli assegni stabilendo che dal 1 gennaio 2012 tutti i trattamenti pensionistici siano calcolati con metodo contributivo: questa disposizione implica che, a partire da quella data, si applica il sistema misto anche a chi nel 1995 vantava 18 anni di contributi, ovvero coloro i quali fino a quel momento non subivano gli effetti della riforma Dini.

Infine, l’ultima novità introdotta dalla riforma del 2011 si sostanzia nell’applicazione del criterio della speranza di vita, non solo per determinare i coefficienti di trasformazione, ma anche i requisiti d’accesso al pensionamento. L’adeguamento di questi parametri, che ora è su base triennale, avverrà dal 2019 con cadenza biennale. Proprio questo passaggio della riforma

---

<sup>7</sup> Convertito successivamente nella legge 214/2011

<sup>8</sup> D.L. 201/2011, art.24 comma 1

<sup>9</sup> Nel 2017, l’importo dell’assegno sociale era pari a 448,07 euro per 13 mensilità

<sup>10</sup> Fonte: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46023>

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46033>

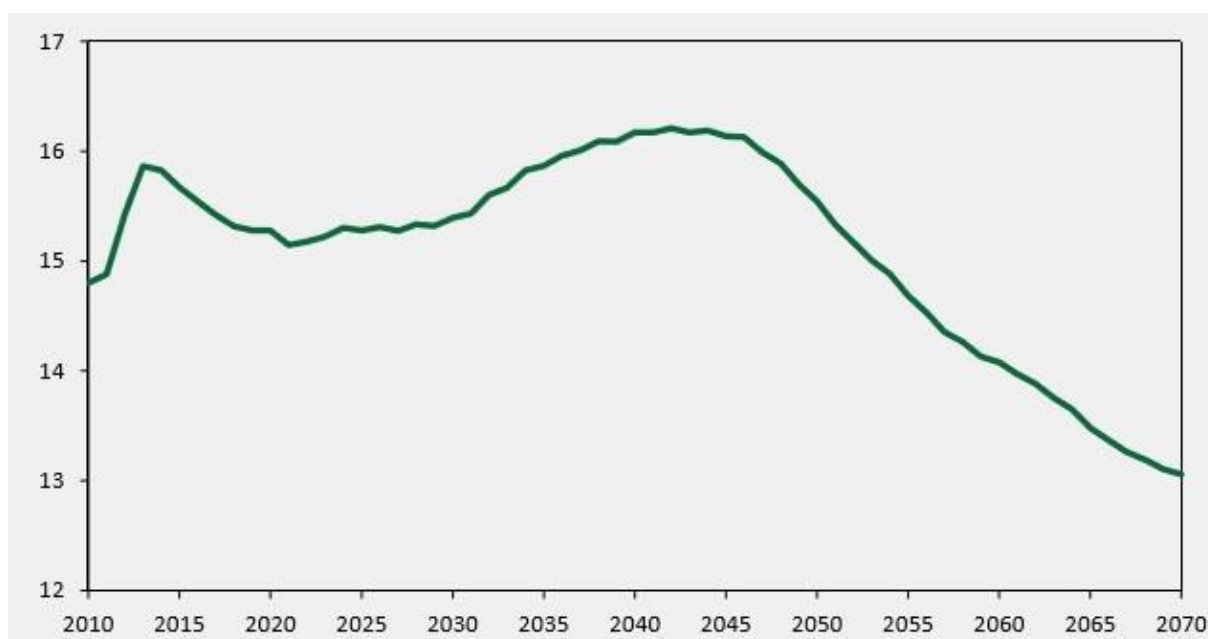
ha infiammato negli ultimi mesi il dibattito tra governo e sindacati dopo la notizia che, in seguito alla pubblicazione delle stime sulla speranza di vita del 2016 da parte dell'ISTAT, l'età per la pensione di vecchiaia dal 2019 verrà automaticamente innalzata a 67 anni (uguale per entrambi i sessi) mentre per la pensione anticipata saranno necessari 43 anni e 3 mesi per gli uomini (un anno in meno per le donne) (Colombo, 2017).

Con la legge di stabilità 2017, il governo Renzi ha voluto tuttavia provare a invertire la tendenza rispetto agli interventi precedenti, con provvedimenti, in tema di pensioni, di carattere espansivo: i principali sono l'introduzione di una maggiore flessibilità dei requisiti di accesso alla pensione (attraverso l'Anticipo Pensionistico) e l'aumento della c.d. "quattordicesima" e della "no tax area". Questi interventi di stampo solidaristico non sono certamente esenti da alcuni difetti, ma rappresentano comunque un distacco rispetto alle misure di austerità che hanno caratterizzato il decennio precedente (Jessoula, 2017).

Gli interventi volti a ridimensionare il peso della componente pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo nazionale, iniziati all'alba della Seconda Repubblica, hanno raggiunto, almeno in parte, gli obiettivi che erano stati prefissati.

Come si evince dalla Figura 1, le riforme approntate al sistema pensionistico sono riuscite a stabilizzare la spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL intorno a un valore compreso tra il 15% e il 16% fino al 2045, valore che poi diminuirà sensibilmente arrivando a toccare il 13% nel 2070.

**Figura 1 - Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL nel periodo 2010-2070**



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017b)

La contenuta flessione iniziale è spiegata dall'applicazione solamente pro-rata del sistema contributivo e dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento; gli effetti delle misure restrittive saranno poi relativamente sopravanzati da una situazione demografica sfavorevole che comporterà nel periodo centrale della previsione un nuovo aumento della spesa pubblica. Successivamente, un rapporto più vantaggioso tra numero di pensionati e numero di occupati e l'applicazione generalizzata del metodo contributivo permetteranno una decrescita costante del rapporto tra spesa pensionistica e PIL (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017b). L'Italia rimane comunque il paese OCSE con la più alta spesa pensionistica su PIL.

Nonostante le aliquote contributive siano le più alte nell'area OCSE, soprattutto per quanto riguarda quelle a carico del datore di lavoro (OECD, 2016), queste riforme, come già accennato precedentemente, hanno avuto anche l'effetto di diminuire i tassi di sostituzione lordi del sistema pubblico, sebbene gli effetti siano stati in parte mitigati dall'innalzamento dei requisiti di accesso: un lavoratore dipendente del settore privato, che nel 2010 avrebbe ottenuto una pensione pari al 75,2% dell'ultima retribuzione, nel 2070 vedrà ridotta tale percentuale al 60,5% (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2017a).

In ultima istanza va detto che la distribuzione delle pensioni nel pilastro pubblico italiano risulta molto schiacciata verso il basso: il 40,3% dei pensionati infatti, riceveva nel 2014 meno di 1.000 euro mensili (il 12,5% addirittura al di sotto dei 500 euro), mentre appena il 6,1% percepiva un importo mensile superiore a 3.000 euro (ISTAT, 2015).

Con riferimento al secondo e terzo pilastro, la ridotta generosità del sistema obbligatorio ha aperto le porte alla c.d. previdenza complementare, che viene disciplinata infatti per la prima volta con il D.Lgs 124/1993, pochi mesi dopo l'inizio delle riforme al primo pilastro. Tuttavia, nonostante una serie di iniziative da parte del legislatore per incentivare l'utilizzo di questi strumenti previdenziali, soprattutto attraverso forme di agevolazione fiscale, il tasso di adesione alla previdenza complementare rimane piuttosto basso: circa il 27,8% della forza lavoro nel 2016 (COVIP, 2016).

## Capitolo II

# LE NUOVE CARRIERE LAVORATIVE E GLI EFFETTI SULLE PENSIONI

### 2.1 L'entrata in ritardo nel mondo del lavoro

Tra i più profondi cambiamenti che hanno caratterizzato il mercato del lavoro nel corso delle varie generazioni, l'aumento dell'età d'ingresso dei giovani nell'occupazione è sicuramente tra i più rilevanti e sotto gli occhi di tutti. Secondo i dati dell'Unione Europea, nel 2013 l'età media di entrata nel mercato del lavoro in Italia si attestava a 24 anni per gli uomini e addirittura a 26,2 anni per le donne (OECD, 2015).

La ragione più evidente di questo fenomeno si sostanzia certamente nella maggiore permanenza dei giovani nel sistema scolastico. Al giorno d'oggi infatti si è oramai raggiunta, nel nostro paese, la quasi piena scolarità perfino nella scuola secondaria di secondo grado, con un tasso di partecipazione superiore al 93% della popolazione della fascia d'età corrispondente, quasi il doppio rispetto a quello che si registrava all'inizio degli anni Settanta. Nello stesso intervallo di tempo è cresciuto anche il numero di iscritti all'università, dove studiavano, nell'anno accademico 2013/2014, il 45% delle giovani tra i 19 e i 25 anni e il 33% dei loro coetanei di sesso maschile (ISTAT, 2016).

La maggiore domanda di formazione, specie di quella universitaria, oltre a scaturire da una più intensa richiesta di capitale umano da parte delle imprese, deriva anche dalla capacità di questo livello di formazione di mitigare alcune problematiche presenti nel mercato del lavoro: le persone con un più elevato titolo di studio, infatti, ricevono mediamente retribuzioni più elevate, corrono un rischio inferiore di rimanere disoccupate e trovano lavoro più velocemente.

Tuttavia, se si considera solamente quest'ultimo aspetto, il contesto italiano non sorride affatto ai giovani laureati: il processo di transizione dal mondo della scuola al primo lavoro per i laureati italiani dura in media 10 mesi (il doppio rispetto alla media dell'Unione europea a 27 paesi) e il guadagno marginale derivante dall'aver proseguito gli studi oltre la scuola superiore di secondo grado è solamente di mezzo mese (EUROSTAT, 2015). La situazione risulta essere addirittura peggiore se si tiene conto che l'EUROSTAT considera come primo lavoro significativo qualsiasi impiego con una durata superiore ai tre mesi, il quale potrebbe non rappresentare una vera e propria conclusione del processo di transizione in esame. A questo proposito, uno studio di Quintini et al. (2007) riporta che in Italia siano necessari circa

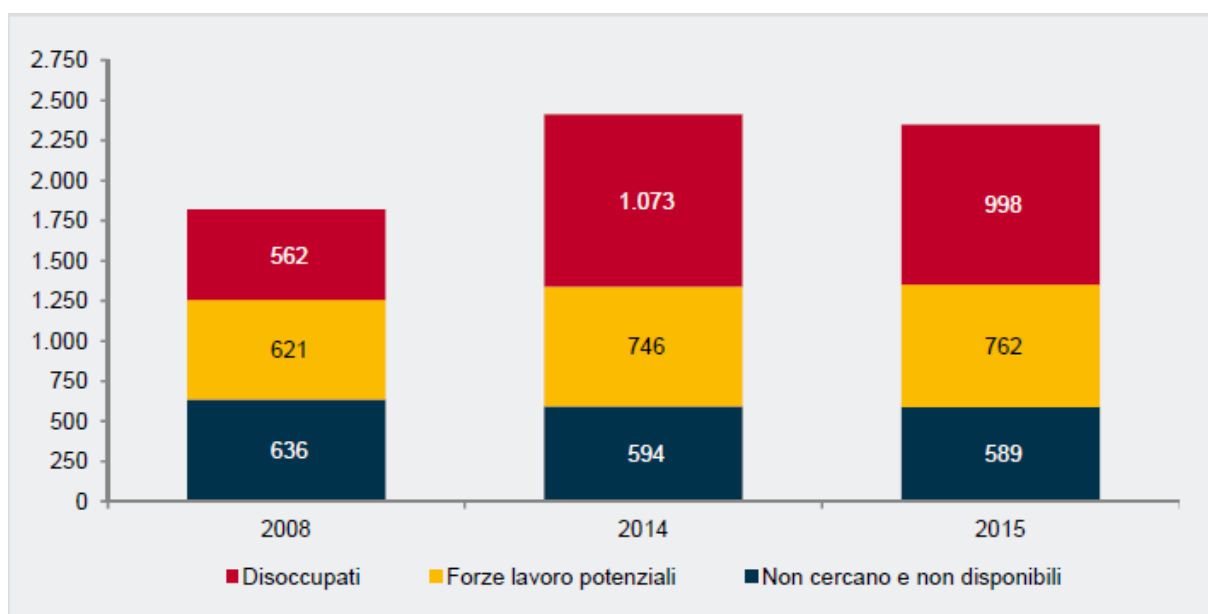


45 mesi dall'uscita dalla scuola per trovare un lavoro a tempo indeterminato, e quindi più o meno stabile: calcolando che l'età media di conseguimento di una laurea magistrale è attorno ai 26 anni (Consorzio Universitario Almalaurea, 2017), i dati risultano davvero preoccupanti, soprattutto se messi a confronto con quelli degli altri paesi europei.

L'elevata età di inizio del lavoro per i giovani in Italia non è però interamente iscrivibile alla prolungata permanenza di questi nel mondo della scuola e dell'università, ma è causata anche da un mercato del lavoro, che specialmente con l'avvento della crisi economico-finanziaria nel 2008, ha fatto sempre più fatica ad assorbire la nuova forza lavoro prodotta dal sistema scolastico. Sempre secondo l'indagine dell'EUROSTAT (2015), in Italia solamente il 59% delle persone che avevano smesso di studiare nel quinquennio 2008-2013 era impiegato nel 2013, a fronte di una media europea pari al 73%. E il tasso di occupazione risulta essere tra i peggiori del continente per tutti i livelli di studio.

La difficoltà dei giovani di trovare un impiego si riflette, inoltre, su un altro indicatore che negli ultimi anni è fortemente aumentato, nel nostro paese come nel resto del mondo, e cioè il numero dei giovani non occupati né in formazione, i cosiddetti NEET (dall'inglese *Not in Employment, Education or Training*).

**Figura 2 - NEET di 15-29 anni per condizione in Italia – Anni 2008, 2014 e 2015 (valori assoluti in migliaia)**



Fonte: ISTAT (2016)

In Italia dal 2008 i giovani di 15-29 anni NEET sono cresciuti di oltre 500 mila unità e nel 2015 erano più di 2,3 milioni (Figura 2), cioè circa il 26% della popolazione nella fascia d'età

considerata. Come si può notare, con la crisi economica non è affatto aumentata la quota di coloro che non cercano e non sono disponibili al lavoro (che anzi è diminuita), bensì quella di coloro i quali, pur volendo lavorare, non ne hanno la possibilità, ossia i disoccupati e le forze di lavoro potenziali.<sup>12</sup>

Da un eccellente lavoro di Carcillo et al. (2015) riguardante proprio questo importante problema sociale, è risultato come la quasi totalità dei giovani non occupati né in un qualsiasi percorso di formazione abbia più di 20 anni (con il peso degli over 24 in crescita) e posseda un titolo di studio che arriva al massimo al diploma di scuola secondaria di secondo grado. Inoltre, il fenomeno sembra interessare in misura maggiore le donne, ma tale risultato potrebbe essere dovuto al fatto che queste hanno maggiori responsabilità familiari e dunque potrebbero non essere in cerca di un'occupazione.

Il ridotto tasso di occupazione giovanile e il crescente numero di persone under 30 NEET risultano drammaticamente preoccupanti per diverse ragioni: lunghi periodi al di fuori del mercato del lavoro possono implicare gravi perdite di capitale umano nel breve termine, e la situazione risulta maggiormente critica se si considera il già basso livello di istruzione e di esperienza lavorativa tipica dei NEET. Gli effetti negativi potrebbero poi estendersi anche nel lungo periodo riducendo la possibilità per questi giovani di trovare un'impiego e, di conseguenza, i loro potenziali redditi.

## **2.2 Frammentazione e discontinuità dei rapporti di lavoro**

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso si è sviluppato in Olanda e Danimarca un nuovo concetto di politiche del mercato del lavoro, chiamato *flexicurity*, che aveva lo scopo di rispondere alle nuove sfide poste dalla globalizzazione e dal rapido sviluppo delle nuove tecnologie. Questo insieme di strategie volte a innovare il mercato del lavoro, che successivamente ha richiamato l'attenzione di diversi paesi europei, è formato in sintesi da quattro "componenti": accordi contrattuali flessibili e affidabili, attraverso novità sia dal punto di vista legislativo che da quello dell'organizzazione del lavoro; uno sviluppo delle competenze continuo lungo l'intero arco della carriera lavorativa da parte dei lavoratori, così da poter garantire maggiore facilità di inserimento e adattabilità in diversi contesti occupazionali; politiche attive del mercato del lavoro efficaci, volte a facilitare le transizioni verso nuovi impieghi riducendo la lunghezza dei periodi di disoccupazione; un sistema di sicurezza sociale, volto a garantire adeguati supporti di reddito ma, allo stesso tempo, capace di incoraggiare l'occupazione, la mobilità lavorativa e consentire di coniugare lavoro e vita

---

<sup>12</sup> Secondo la definizione fornita dall'ISTAT, le persone tra i 15 e i 74 anni che non hanno cercato un lavoro nelle ultime quattro settimane, ma sono subito disponibili a lavorare (entro due settimane) oppure cercano lavoro, ma non sono disponibili a lavorare entro due settimane.

privata (Commissione europea, 2007). Come si può intuire dal nome, che nasce dalla fusione dei termini inglesi *flexibility* e *security*, la *flexicurity* cerca di combinare un mercato del lavoro meno rigido, e quindi capace di conformarsi più facilmente ad un'economia in continua evoluzione, con un sistema di ammortizzatori sociali in grado di procurare comunque fonti di reddito costanti, nonostante carriere lavorative che risulteranno inevitabilmente più instabili a causa della necessità di dover cambiare più volte lavoro.

Il primo tassello fondamentale di questa filosofia, cioè la maggiore flessibilità nell'uso della forza lavoro (nello specifico quella dal punto di vista contrattuale), può essere ottenuta fondamentalmente attraverso due strade: la prima consiste nel rendere meno complessa la regolamentazione in tema di licenziamento per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato; la seconda invece ricerca quella che solitamente viene definita "flessibilità al margine", con la quale le rigidità del mercato del lavoro vengono mitigate alimentando e agevolando l'uso delle forme contrattuali c.d. "atipiche". Con quest'ultimo termine si è soliti riferirsi a tutti quei tipi di contratti che si allontanano, in qualsiasi modo, dalle caratteristiche proprie del rapporto di lavoro maggiormente diffuso nel mercato (che possiamo definire "standard"), ovvero quello di tipo dipendente, a tempo indeterminato e full-time.

In Italia, ma anche in molti altri paesi Europei, è stata preferita la seconda via, soprattutto per ragioni politiche legate alla difficoltà di poter modificare i diritti contro il licenziamento acquisiti nel tempo dai lavoratori attraverso dure battaglie sindacali, che nel nostro paese erano raffigurati dal testo dell'art. 18 del c.d. Statuto dei lavoratori.<sup>13</sup> A partire dalla fine del secolo scorso, gli interventi legislativi volti a ridurre le rigidità del mercato del lavoro, sono stati principalmente due: la legge 196/97 (meglio nota come Legge Treu, dal nome dell'allora Ministro del Lavoro) che introduceva e regolamentava diverse forme di lavoro flessibile che si sottraevano alla disciplina dell'art. 18 (tra cui il lavoro interinale) e ampliava l'uso dei c.d. co-co-co (collaborazioni coordinate e continuative); e la legge n. 30 del 2003 (o Legge Biagi) che ammetteva, nell'ordinamento italiano, ulteriori tipologie di rapporti atipici di lavoro subordinato (tra cui le principali sono lo staff leasing, il lavoro a chiamata o job on call e il job sharing) e limitava il campo d'azione dei co-co-co, sostituendoli con i contratti di lavoro a progetto (Lamelas, Rodano 2005). Queste riforme hanno lasciato, tuttavia, totalmente inalterata la legislazione riguardante coloro che erano già inseriti stabilmente nel mercato del lavoro con un contratto standard, i c.d. insider, interessando piuttosto coloro che erano fuori da tale mercato, ovvero i c.d. outsider, attraverso l'aumento delle modalità di ingresso.

---

<sup>13</sup> L'art. 18 della legge n. 300 del 20 maggio 1970 (conosciuto come "Statuto dei lavoratori") dichiara che il licenziamento è legittimo solamente in presenza di giusta causa o giustificato motivo e obbliga, in caso contrario, il datore di lavoro al reintegro del lavoratore licenziato, nonché al risarcimento del danno subito.

Questa differenza di trattamento, oltre a manifestarsi dal punto di vista normativo, trova riscontro anche attraverso alcuni dati. Da quanto spiegato in precedenza, è facile desumere come la flessibilità del mercato del lavoro dipenda strettamente dall'insieme di regole e procedure che disciplinano la possibilità di assumere e licenziare i lavoratori, a cui ci si riferisce in genere con la locuzione inglese *Employment Protection Legislation* (EPL). Con lo scopo di analizzare proprio il grado di rigidità contrattuale nei vari paesi, l'OCSE fornisce una serie di indicatori sintetici, calcolati come medie ponderate di 21 fattori classificabili in tre macro aree: (i) protezione dei lavoratori a tempo indeterminato contro il rischio di licenziamento individuale, (ii) protezione degli stessi contro il rischio di licenziamento collettivo e (iii) regolamentazione riguardante i contratti a termine e il lavoro interinale. A ciascuno di questi 21 fattori viene attribuito un valore da 0 (assenza di protezione/regolamentazione) a 6 (massimo grado di protezione/regolamentazione).<sup>14</sup>

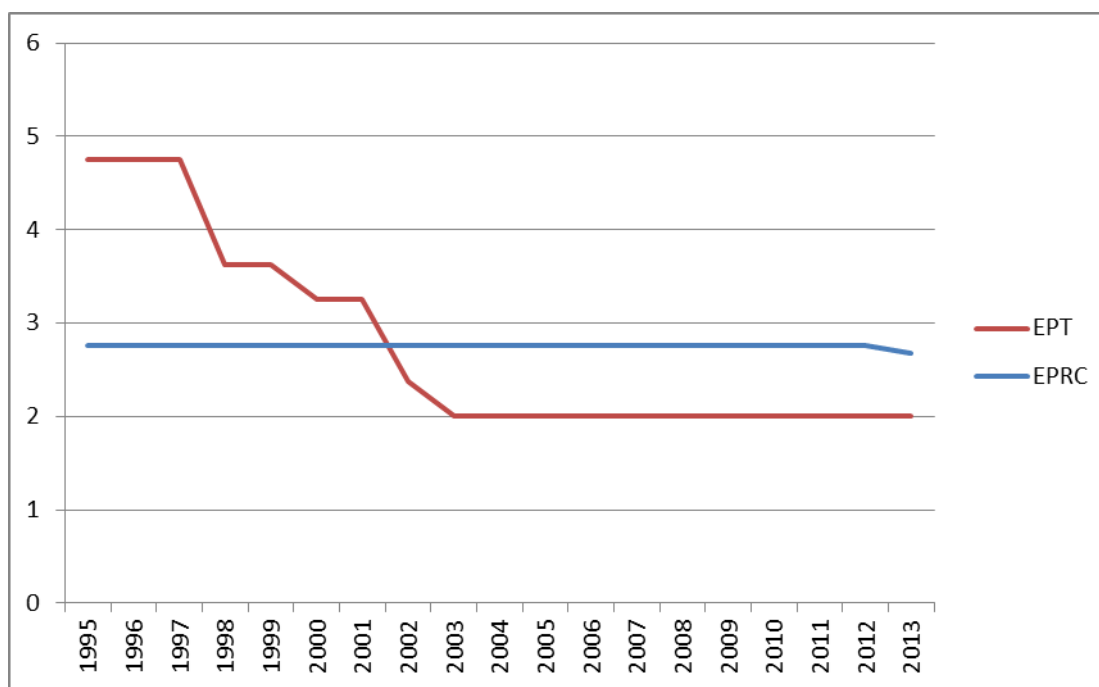
Attraverso questa procedura, l'OCSE elabora due principali indicatori di EPL: il primo, chiamato EPRC, misura il grado di protezione contro il licenziamento individuale e collettivo dei lavoratori con un contratto standard, tenendo conto, tra le altre cose, della lunghezza della procedura di licenziamento, degli eventuali inconvenienti che si potrebbero dover affrontare nel corso di questa, nonché dell'ammontare degli indennizzi e della disciplina relativa alla giusta causa e al reintegro; il secondo, chiamato EPT, misura invece la facilità con cui si può ricorrere all'utilizzo di contratti a termine, attraverso fattori come il numero massimo di contratti consecutivi stipulabili permessi dalla legge o i tipi di lavoro per cui questi contratti sono leciti. Essendo medie ponderate, valori più elevati degli indicatori EPL indicano ovviamente un più elevato grado di rigidità della regolamentazione del mercato del lavoro nel paese in esame.

Come evidenziato dall'andamento degli indicatori nella Figura 3, le riforme citate hanno influenzato esclusivamente l'uso delle forme di lavoro atipiche, la cui difficoltà di utilizzo da parte dei datori di lavoro è stata notevolmente ridotta: l'indice EPT, infatti, dal 1997, anno della riforma Treu, al 2003, anno della riforma Biagi, è passato da un valore di 4,75 a 2, diminuendo di quasi il 60%. Come già accennato, il grado di protezione dei lavoratori "standard" è rimasto invece completamente inalterato dal processo riformatore in atto in quel periodo. Solamente a partire dal 2012 con la Riforma Monti-Fornero, che ha limitato le fattispecie di applicazione dell'art. 18, e successivamente con il Jobs Act del Governo Renzi nel 2014, che ha introdotto per i nuovi assunti il c.d. contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti al quale non si applica la disciplina in tema di licenziamenti dello Statuto dei

---

<sup>14</sup> Maggiori informazioni riguardanti la metodologia usata per il calcolo degli indicatori EPL sono disponibili su <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>

**Figura 3 - Serie storiche degli indicatori EPRC e EPT in Italia nel periodo 1995-2013**



Fonte: Nostra elaborazione su dati OCSE<sup>15</sup>

lavoratori, si è avuta un'inversione di tendenza rispetto al passato (Rodano, 2015), com'è, purtroppo solo in parte, descritto dai dati a nostra disposizione.

Come prevedibile, questa “deregulation duale” (Rodano, 2015) ha provocato una crescita “esponenziale” dell’uso dei contratti atipici nel nostro paese: oramai i lavoratori a tempo determinato e i part-time permanenti rappresentano rispettivamente il 12,2% e il 14,5% dell’occupazione totale. Per quanto riguarda il part-time, questa forma contrattuale risulta molto diffusa tra le donne (il 26,2% delle occupate) e tra i giovani (nella coorte 15-34 anni sono part time il 23,6%), principalmente perché l’orario di lavoro ridotto permette di far convivere con l’impegno lavorativo gli eventuali impegni familiari o relativi a un percorso d’istruzione. Tuttavia, con l’avvento della crisi economica nel 2008, si è diffuso in misura sempre più rilevante il fenomeno del c.d. part-time involontario, cioè la situazione di quei lavoratori che accettano un contratto a tempo parziale solamente a causa dell’assenza di opportunità di trovare un lavoro a tempo pieno: nel 2016 nel nostro paese il 62,6% dei contratti part time era involontario, contro il 26,1% della media europea (ISTAT, 2017b). Tutto ciò sta a significare che in Italia più che una scelta di vita, il part-time rappresenta molto spesso l’unica opzione disponibile.

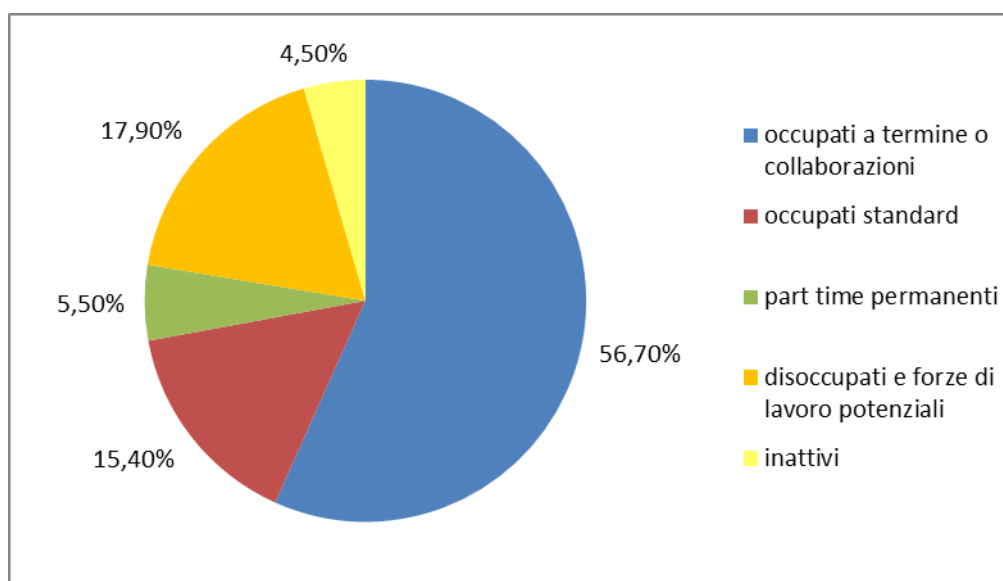
Anche i contratti a tempo determinato e le collaborazioni interessano maggiormente la

<sup>15</sup> Le serie storiche relative agli indicatori EPRC e EPT sono disponibili su <http://www.oecd.org/els/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

fascia dei lavoratori più giovani: basti pensare che nella coorte 15-34 anni più di un occupato su quattro (esattamente il 28,2%) lavora con una di queste forme contrattuali, e si raggiunge persino il 52% se si restringe l'analisi ai soli ragazzi fino ai 24 anni (ISTAT, 2017a).

Tra le motivazioni per cui le aziende ricorrono ai contratti a tempo determinato, soprattutto nel caso di lavoratori giovani e quindi con poca esperienza lavorativa, c'è certamente quella di selezione e prova in vista di un futuro incarico permanente. In questo caso il contratto per un periodo prestabilito è utilizzato dal datore di lavoro come strumento di screening per valutare le capacità del lavoratore prima di assumerlo stabilmente e può quindi rappresentare un trampolino di lancio verso un contratto di lavoro standard (Nannicini, 2005). Tuttavia, in Italia soltanto il 15,4% dei lavoratori occupati con un contratto a termine o con una collaborazione a distanza di un anno risultano assunti con un contratto standard, mentre più della metà rimane nella medesima situazione contrattuale e quasi uno su quattro diventa persino disoccupato o inattivo (Figura 4). E nonostante più della metà di questi accordi abbia una durata inferiore ai 12 mesi, per il 19,5% di questi la condizione di lavoratore a tempo determinato si protrae da almeno cinque anni (ISTAT, 2016). Dunque, più che come strumento di selezione dei lavoratori in vista di un'occupazione permanente, i contratti a termine vengono spesso utilizzati come strumento per aggirare un'eccessiva rigidità del mercato del lavoro e rappresentano la via più facile per le imprese per raggiungere quella flessibilità necessaria per non perdere competitività.

**Figura 4 - Flussi in uscita da un contratto a tempo determinato o da una collaborazione dei giovani di 15-34 anni nel periodo 2015-2016 (per 100 giovani con questi tipi di contratto un anno prima)**



Fonte: Nostra elaborazione dati ISTAT (2017b)

Un tale abuso delle forme contrattuali “atipiche” e la conseguente precarizzazione delle carriere lavorative, soprattutto per le fasce di popolazione più deboli dal punto di vista lavorativo, come i giovani e le donne, è il diretto risultato delle riforme “al margine” implementate a cavallo dei due millenni. A causa di tali provvedimenti legislativi il mercato del lavoro italiano si presenta oggi fortemente segmentato: da una parte, i lavoratori standard con un contratto a tempo indeterminato, abbondantemente protetti contro il licenziamento attraverso le regole imposte dall’art. 18 e maggiormente tutelati, inoltre, anche da un punto di vista sanitario e previdenziale (a cui si aggiungono altri vantaggi indiretti come ad esempio un più agevole accesso al mercato del credito); dall’altra, una schiera sempre più vasta di lavoratori precari, con un contratto di breve durata, che sopportano un maggiore rischio di rimanere disoccupati, poiché esenti dalla salvaguardia dello Statuto dei lavoratori, che godono di minori diritti anche negli altri ambiti sopracitati (Rodano, 2015) e su cui sono ricaduti, di conseguenza, gran parte degli oneri nati dalla congiuntura economica negativa degli ultimi anni.

Va inoltre aggiunto che, nel nostro paese, la maggiore flessibilità dei rapporti lavorativi non è stata accompagnata in maniera soddisfacente dallo sviluppo di quegli ammortizzatori sociali e dall’implementazione delle politiche attive del mercato del lavoro, che rappresentano tasselli altrettanto fondamentali nella filosofia della *flexicurity*, dal momento che questi hanno il compito di sostenere economicamente e di riqualificare e riallocare velocemente i lavoratori disoccupati, controbilanciando la perdita della stabilità lavorativa.

### **2.3 Gli effetti sulle pensioni**

Come abbiamo potuto vedere, durante gli ultimi 25 anni il nostro paese è stato interessato da una serie di cambiamenti che ne hanno modificato sostanzialmente sia il contesto normativo che quello sociale. Il sistema pensionistico, a causa dell’insostenibilità del debito pubblico, è stato attraversato da un lungo processo riformatore, che ha sancito il passaggio da un (fin troppo) generoso sistema pubblico, basato sul metodo di calcolo retributivo, a un sistema multi-pilastro, formato dalla combinazione di un pilastro pubblico, con metodo di calcolo contributivo non finanziario, e di due pilastri privati, ad adesione volontaria. Contemporaneamente, si è cercato di adeguare il mercato del lavoro alle nuove sfide lanciate dall’economia nell’era della globalizzazione, introducendo maggiore flessibilità nell’uso della forza lavoro, ma rendendo in questo modo più instabili le nuove carriere lavorative, caratterizzate inoltre da un inizio che, a causa della maggiore permanenza nel sistema scolastico ma anche del basso turnover, risulta essere differito rispetto alle precedenti generazioni.

Entrambi questi cambiamenti, tuttavia, non hanno riguardato allo stesso modo tutti i gruppi sociali, ma sono stati ricercati “selettivamente” (Jessoula e Hinrichs, 2012), colpendo sproporzionatamente le generazioni più giovani: la flessibilità del mercato del lavoro è stata perseguita (almeno inizialmente) attraverso riforme “al margine”, le quali miravano ad aumentare la flessibilità in entrata per coloro che erano fuori dal mercato del lavoro, senza modificare la regolamentazione in tema di flessibilità in uscita, che riguardava invece chi un lavoro lo aveva già; similmente, le riforme del sistema pensionistico interessano nella loro interezza solo coloro che sono entrati nel mercato del lavoro dopo il 1995 (vedasi *Paragrafo 1.2, pagina 12*).

Come abbiamo già visto, l'introduzione del metodo di calcolo contributivo ha creato un legame molto più stretto tra contributi versati e prestazione erogata, attraverso l'applicazione di una rigida logica attuariale, la quale viene ritenuta da molti “equa” in quanto neutrale alle scelte e ai comportamenti individuali. Tuttavia, tale meccanismo, eliminando ogni forma (anche minima) di redistribuzione e di tutela garantita, trasforma la pensione in un semplice specchio della vita lavorativa, accettando, in questo modo, come giusta e imm modificabile qualsiasi disuguaglianza o situazione critica derivante dal mercato del lavoro (Raitano, 2013). La presenza di frequenti interruzioni nella storia contributiva di un lavoratore, causate dalle difficoltà di ingresso e successivamente di permanenza nel mercato del lavoro che i giovani sono costretti ad affrontare, finisce per diminuire ulteriormente i tassi di sostituzione (che già risentono dell'intervento riformatore), rischiando di rendere esigue le prestazioni pensionistiche delle nuove generazioni. E tale eventualità, purtroppo, pare essere già ampiamente diffusa: alcune elaborazioni condotte su dati INPS, infatti, hanno dimostrato che il 77% tra coloro hanno iniziato a lavorare tra il 1996 e il 2001 ha accumulato, nei primi dieci anni di lavoro, meno contributi rispetto a quanti ne avrebbe versati, nello stesso lasso di tempo, un lavoratore dipendente full-time continuativamente occupato e con una retribuzione lorda mediana; e quasi la metà ha uno stock contributivo inferiore addirittura al 60%, soglia che può essere ritenuta di povertà contributiva (Raitano, 2017).

Per dare una misura delle ripercussioni che le peculiarità delle nuove carriere lavorative potrebbero avere sui trattamenti pensionistici dei più giovani, nel 2015 l'OCSE, nella periodica pubblicazione su questo tema “*Pension at a Glance*”, ha diffuso una serie di simulazioni che, anche se non esenti da alcuni limiti, forniscono importanti informazioni al riguardo.

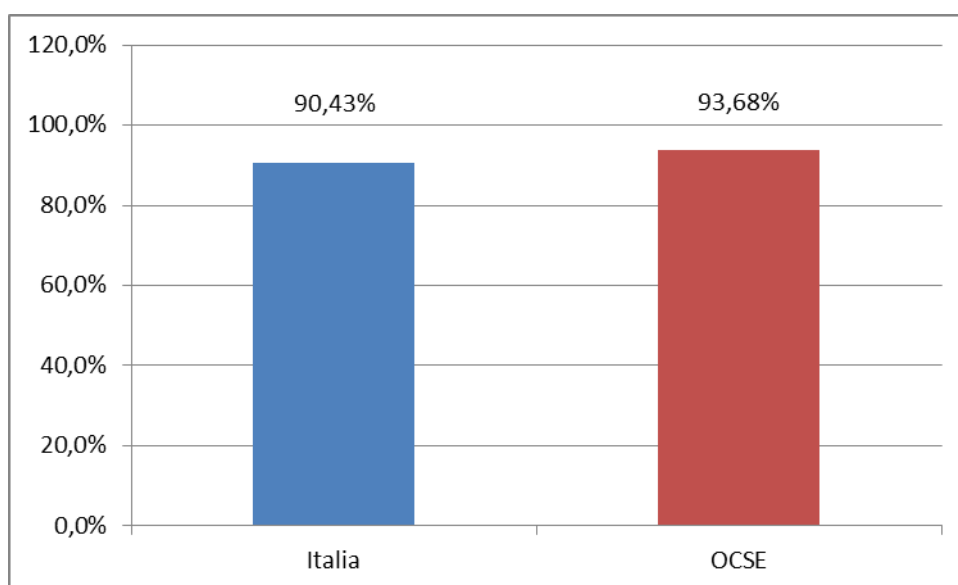
Innanzitutto, nel modello di simulazione in esame viene assunta una carriera lavorativa “base”, caratterizzata da un'entrata nel mercato del lavoro a 20 anni e da un lavoro a tempo pieno che viene mantenuto per l'intera carriera fino al raggiungimento dell'età che dà diritto



alla pensione di vecchiaia. L'importo della prestazione che scaturisce da questo tipo di carriera, viene poi messo a confronto con quello derivante da carriere che presentano gli aspetti tipici delle vite lavorative delle nuove generazioni. L'importo della prestazione pensionistica dovuta è calcolato ipotizzando che le regole in vigore nel 2014 vengano applicate per l'intera storia contributiva, tenendo comunque conto anche di quelle modifiche al sistema pensionistico che la legge implementa in modo graduale nel lungo periodo.<sup>16</sup>

Preliminarmente, analizziamo gli effetti di un'entrata posticipata nel mercato del lavoro, che viene rappresentata nel modello spostando l'inizio dell'attività lavorativa a 25 anni, cioè 5 anni più tardi rispetto alla carriera "base". Non essendo previsto in Italia un meccanismo che faccia corrispondere a un ingresso posticipato nel mercato del lavoro un aumento dell'età di pensionamento (a differenza di quanto succede, ad esempio, in Francia e Germania) e non essendo prevista nel modello l'ipotesi del pensionamento anticipato<sup>17</sup>, la diminuzione nell'entità della prestazione pensionistica è riconducibile alla perdita di 5 anni di contribuzione ad inizio carriera, dal momento che entrambe le carriere terminano con il raggiungimento dei requisiti necessari per ottenere la pensione di vecchiaia.

**Figura 5 - Stima dell'importo lordo della pensione previsto con un'entrata nel mercato del lavoro a 25 anni e uscita all'età di pensionamento in relazione con la carriera lavorativa "base" (per un lavoratore maschio con reddito medio)**

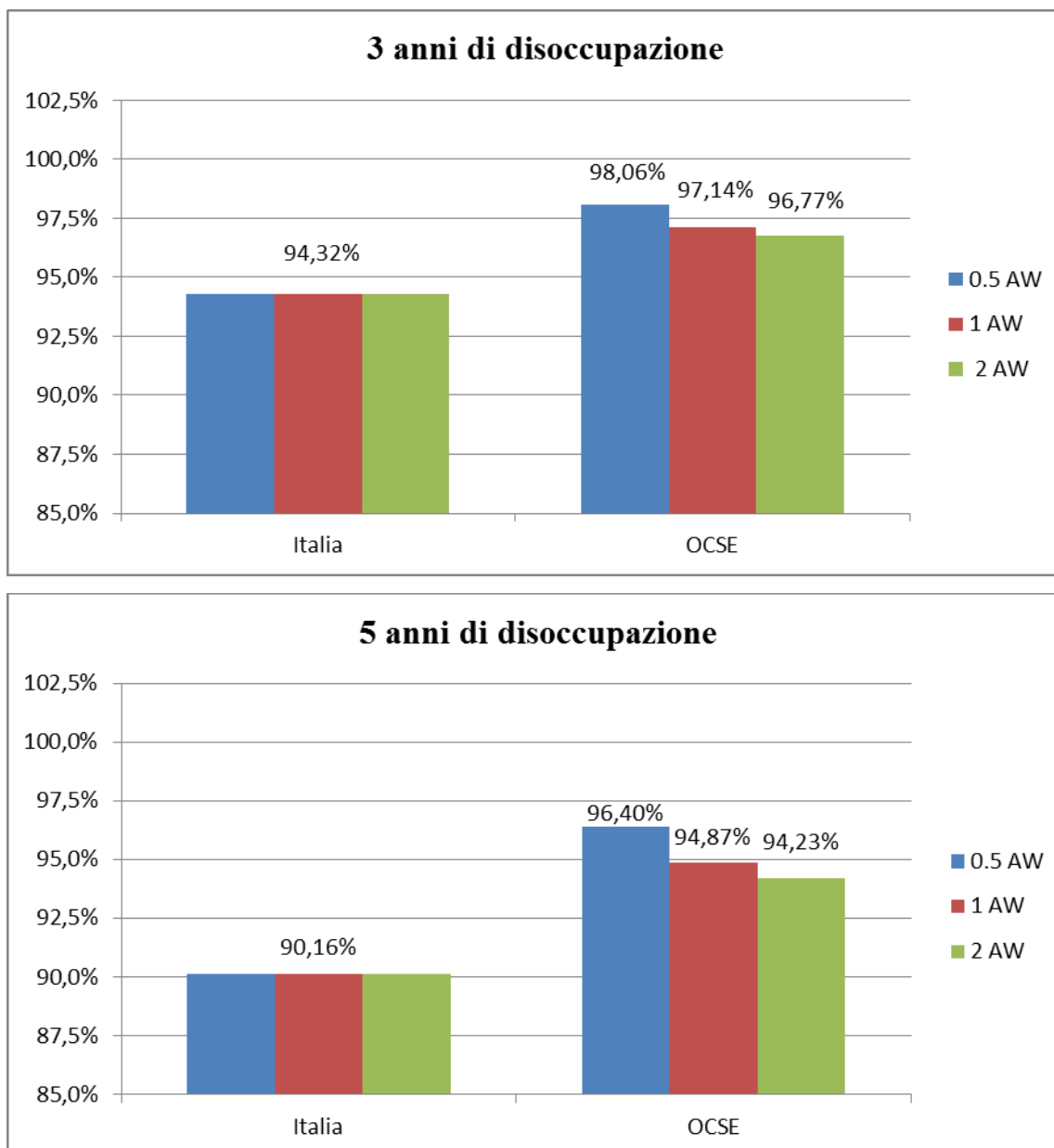


Fonte: Nostra elaborazione dati OECD (2015)

<sup>16</sup> Nel caso italiano, dal 2014 ad oggi il sistema pensionistico non ha subito sostanziali modifiche dunque i risultati della simulazione si possono definire tutt'ora attuali (vedasi *Paragrafo 1.2*).

<sup>17</sup> Come abbiamo già ricordato nel primo capitolo (vedasi *Paragrafo 1.2, pagina 12*), l'introduzione del meccanismo dei coefficienti di trasformazione ha tuttavia disincentivato il pensionamento anticipato in Italia.

**Figura 6 - Stima dell'importo lordo della pensione previsto per un lavoratore che resta disoccupato per 3 o 5 anni in relazione alla carriera lavorativa "base" (per diversi livelli di reddito)**



Fonte: Nostra elaborazione dati OECD (2015)

Come si può notare analizzando la [Figura 5](#), per un italiano entrare nel mercato del lavoro a 25 anni piuttosto che a 20 diminuisce l'importo della pensione che andrà a ricevere di quasi il 10%, contro una riduzione che è, in media, minore di soli tre punti percentuali negli altri paesi OCSE.

Questo modello, tuttavia, presenta un limite evidente: la simulazione infatti assume che i due individui, nonostante inizino le loro carriere lavorative in due momenti differenti, percepiscano lo stesso reddito, senza tener conto degli effetti che il fatto di posticipare

l'ingresso nel mercato del lavoro potrebbe avere su questa variabile. Come abbiamo visto all'inizio di questo capitolo, le principali ragioni dell'innalzamento dell'età in cui i giovani cominciano l'attività lavorativa sono in sostanza due: la prima, e più frequente, è la decisione di continuare gli studi, scelta che, com'è ormai stato dimostrato da una vasta letteratura, ha conseguenze positive sulle prospettive di reddito future; la seconda è l'incapacità di trovare un'occupazione che costringe i giovani a periodi di disoccupazione o inattività, dai quali possono inoltre derivare gravi perdite in termini di capitale umano in grado di minare pesantemente la possibilità di trovare nel futuro un lavoro soddisfacente. Dunque la motivazione che sta alla base del ritardo è essenziale per valutare nel complesso e in modo preciso l'impatto di quest'ultimo sull'importo della futura pensione.

Passiamo ora al secondo grande tema affrontato in questo capitolo, ossia il maggior rischio, per le nuove generazioni, di dover affrontare periodi di disoccupazione, anche in fasi avanzate della loro vita. Nella medesima pubblicazione dell'OCSE, gli effetti della disoccupazione vengono stimati confrontando la pensione maturabile attraverso la carriera lavorativa "base" con quella di un individuo che, dopo essere stato assunto a tempo pieno all'età di 20 anni, rimane senza lavoro per un periodo fino a 10 anni tra i 35 e i 45 anni, per poi successivamente riottenere un'occupazione full-time fino al raggiungimento dell'età richiesta per il pensionamento di vecchiaia. In questo modello, inoltre, sono disponibili dati per tre diversi tipi di lavoratori: un lavoratore "medio", il cui reddito è per l'appunto quello medio dell'area OCSE (1 AW), un lavoratore "ad alto reddito" (2 AW) e un lavoratore "a basso reddito" (0.5 AW), che percepiscono rispettivamente il doppio e la metà del lavoratore "medio".

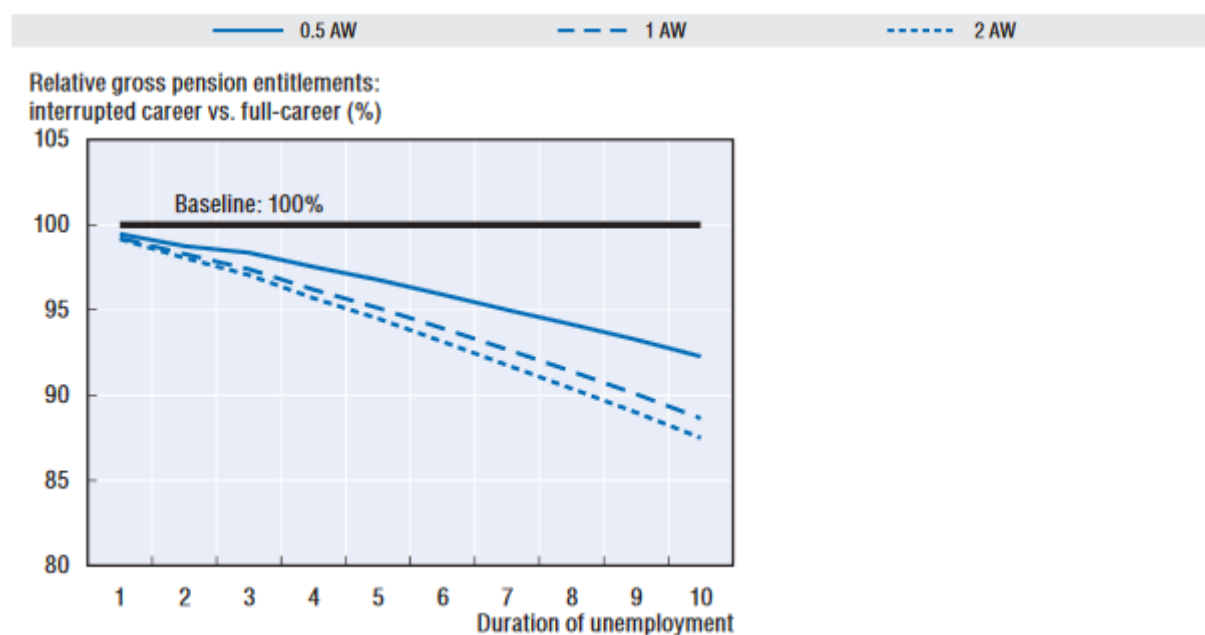
La [Figura 6](#) riporta i risultati della simulazione per periodi di disoccupazione pari a 3 e 5 anni: nel nostro paese la perdita in termini di entità della pensione è rispettivamente di quasi il 6% e il 10%, cioè di circa due punti percentuali all'anno, mentre nell'area OCSE è mediamente del 3% e del 5%. Degno di nota è il fatto che in Italia i tre lavoratori rimangono colpiti nella stessa misura, a dimostrazione che nel nostro sistema pensionistico, diversamente da quanto accade nella maggior parte degli altri paesi membri dell'organizzazione, siano totalmente assenti meccanismi in grado di proteggere i lavoratori con salari più bassi, che sono anche quelli che spesso più degli altri corrono il rischio di perdere il lavoro. Nella media dei paesi OCSE, il lavoratore con reddito basso subisce una perdita che rispetto al suo alter ego con reddito alto, è minore dell'1,3% nel caso di tre anni di disoccupazione e del 2,2% nel caso di cinque anni, soprattutto grazie a strumenti redistributivi, quali ad esempio le pensioni minime, le pensioni di base e la contribuzione figurativa.

Tuttavia, anche questo modello, come il precedente, presenta un difetto: la simulazione

assume infatti che al termine della disoccupazione l'individuo ritrovi un lavoro che assicura lo stesso reddito di quello che aveva perso; in altre parole, il lavoratore "medio" disoccupato riottiene un lavoro di reddito "medio". In questo modello perciò, non si tiene conto degli effetti negativi di lungo periodo della disoccupazione, come per esempio il deprezzamento del capitale umano, cosicché gli effetti dei "buchi contributivi" sulle pensioni sono verosimilmente persino peggiori di quelli stimati dall'OCSE.

Dalla Figura 7, in cui il periodo di disoccupazione affrontato dal lavoratore arriva fino a 10 anni, si può notare come la riduzione per il lavoratore "medio" sia, in sintesi, di circa l'1% per ogni anno di mancata contribuzione. Nel prossimo capitolo, proveremo dunque a descrivere alcuni strumenti del sistema pensionistico volti a mitigare, almeno potenzialmente, gli effetti negativi derivanti dalle criticità appena descritte.

**Figura 7 - Impatto di periodi di disoccupazione sull'importo lordo della pensione per diversi livelli di reddito, media paesi OCSE**



Fonte: OECD (2015)

## Capitolo III

# COME GARANTIRE UNA PENSIONE ADEGUATA ALLE NUOVE GENERAZIONI?

### 3.1 Premessa: il problema nasce nel mercato del lavoro

Nel precedente capitolo abbiamo analizzato come le condizioni caratterizzanti il mercato del lavoro, con le quali le giovani generazioni si trovano ad interagire, possano causare un forte impatto negativo sulle loro storie contributive e, di conseguenza, a causa dell'applicazione del metodo di calcolo contributivo, anche sull'importo delle loro future pensioni. Quest'ultima parte dell'elaborato, invece, si pone l'obiettivo di descrivere, sommariamente, alcuni strumenti efficaci volti a ridurre gli effetti degli eventuali "buchi" contributivi e di garantire perciò, in qualsiasi circostanza, una prestazione adeguata, minimizzando dunque il rischio di povertà durante il pensionamento. Pertanto, ci concentreremo soprattutto su quelle misure che intervengono sul sistema pensionistico e che hanno principalmente lo scopo di mitigare le conseguenze dell'instabilità lavorativa sull'ammontare della pensione.

Preliminarmente, è opportuno osservare che questi strumenti agiscono, tuttavia, esclusivamente *ex post*, in quanto il problema della discontinuità contributiva non è intrinseco del sistema contributivo, ma nasce appunto da quelle condizioni sfavorevoli che abbiamo riassunto nella difficoltà, per le nuove generazioni, di entrare e successivamente di permanere stabilmente nel mondo del lavoro.

I possibili interventi che descriveremo in questo capitolo non sono dunque sufficienti per risolvere in maniera completa il problema dell'inadeguatezza delle pensioni causata dal realizzarsi di carriere discontinue o deboli dal punto di vista del versamento dei contributi, ma devono necessariamente essere accompagnati da misure che migliorino la situazione del mercato del lavoro italiano. In questo senso, una maggiore attenzione allo sviluppo di politiche volte ad accrescere le prospettive di trovare un impiego soddisfacente per chi cerca un'occupazione (ad esempio attraverso sussidi agli imprenditori che assumono, programmi di formazione della forza lavoro e assistenza nella ricerca dell'impiego), ovvero alle c.d. politiche attive del mercato del lavoro, potrebbe essere molto proficua, poiché in grado di ridurre la durata dei periodi di disoccupazione o inattività, o più in generale, quelli in cui non vengono versati contributi validi per la pensione. Tuttavia, tali politiche del lavoro, nonostante rappresentino un tassello fondamentale della filosofia della *flexicurity* (vedasi *Paragrafo 2.2, pagina 18*), impegnano nel nostro paese solamente lo 0,51% del prodotto interno lordo, meno

che in molti altri paesi europei come, ad esempio, Germania (0,67%), Francia (1,01%) o Danimarca (2,05%) (fonte OCSE<sup>18</sup>). Verso un loro potenziamento si è attivato nel 2015 il governo Renzi con la riforma del *Jobs Act*: tuttavia l'implementazione delle misure previste in questo ambito ha trovato diverse difficoltà, creando una grande incertezza sui possibili risultati (Pinelli et al., 2017).

### **3.2 I contributi figurativi**

Fatta questa doverosa premessa, passiamo ora all'esame del primo strumento in grado di assolvere efficacemente alla funzione di moderare l'impatto dei periodi di mancata contribuzione: i contributi figurativi.

Con il termine contributi figurativi ci si riferisce a quei contributi accreditati al lavoratore (senza alcun onere per lo stesso) in riferimento a periodi durante i quali si è verificata un'interruzione o una riduzione dell'attività lavorativa. Nel nostro sistema, questi contributi vengono accreditati d'ufficio, ossia senza una specifica domanda del beneficiario, ogniqualvolta questo usufruisca della nuova indennità mensile di disoccupazione NASpI (la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego).<sup>19</sup> In questo modo, la contribuzione figurativa è in grado di garantire la continuità dei versamenti e il rafforzamento della posizione previdenziale del beneficiario durante i periodi in cui questo non lavora, essendo, di fatto, valida in tutto e per tutto sia per il conseguimento del diritto alla pensione sia per il suo calcolo.<sup>20</sup>

Tuttavia, essendo l'accredito di tali contributi strettamente legato al percepimento del sussidio di disoccupazione, i requisiti di accesso e la durata della NASpI influiscono parimenti sull'applicazione dello strumento in esame. Sul fronte dei requisiti di accesso, si sono sicuramente fatti dei passi in avanti rispetto alle misure precedentemente in vigore, con il conseguente allargamento della platea dei beneficiari, specie fra le coorti più giovani: la nuova indennità, infatti, è corrisposta ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perso involontariamente l'occupazione ed è sufficiente che nel quadriennio precedente la disoccupazione questi abbiano versato almeno 13 settimane di contributi e svolto almeno 30 giornate di lavoro nei 12 mesi precedenti il licenziamento. Per quanto riguarda la durata, invece, la NASpI spetta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive presenti negli ultimi quattro anni (ergo, per un massimo di 2 anni). Tuttavia, ai fini del calcolo della durata non sono computati i periodi di contribuzione che

---

<sup>18</sup> Dati disponibili su <http://www.oecd.org/employment/activation.htm>

<sup>19</sup> La NASpI è entrata in vigore nel 2015 grazie a un decreto attuativo del *Jobs Act* e va a sostituire le precedenti indennità di disoccupazione ASpI e mini-ASpI, introdotte dalla c.d. "Riforma Fornero" nel 2012.

<sup>20</sup> Fonte: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50693>

abbiano già dato luogo all'erogazione di prestazioni contro la disoccupazione<sup>21</sup>: questa norma, paradossalmente, va fortemente a discapito proprio di quegli individui che alternano frequentemente periodi di lavoro e di non lavoro, come ad esempio i dipendenti con contratti a termine. Un ulteriore limite riguarda, poi, proprio il calcolo dell'ammontare dei contributi figurativi per i periodi NASpI. Questi sono pari al 33% (ovvero l'aliquota contributiva vigente) della retribuzione media mensile dei 4 anni precedenti la disoccupazione; tuttavia tale retribuzione non può essere superiore a 1,4 volte l'importo massimo della NASpI, ossia nel 2017 a 1820 euro: in caso contrario la parte di retribuzione eccedente tale massimale non dà diritto alla contribuzione figurativa. Di conseguenza, solamente coloro che percepivano prima della disoccupazione una retribuzione mensile media inferiore a 1820 euro vedranno accreditato, durante il periodo della NASpI, lo stesso ammontare di contributi che avrebbero versato se avessero lavorato, con effetti nulli dunque sull'entità del loro montante contributivo.

Lo strumento dei contributi figurativi è quindi già presente nel nostro sistema previdenziale. Tuttavia, un'estensione delle misure esistenti, specialmente sotto il profilo della durata, e interventi ad hoc per chi viene assunto a inizio carriera con contratti a tempo determinato o per i giovani in cerca di prima occupazione iscritti a centri per l'impiego o a particolari corsi di formazione, potrebbero certamente garantire una maggiore efficacia nell'assicurare prestazioni adeguate nonostante la discontinuità lavorativa. Nei mesi scorsi, relativamente all'entrata in ritardo nel mondo del lavoro, è stata avanzata la proposta di rendere gratuito il riscatto degli anni di laurea a fini pensionistici per i giovani nati tra il 1980 e il 2000: tuttavia, questa misura risulterebbe fortemente iniqua, in quanto i laureati, generalmente, riescono ad accedere a lavori con retribuzioni più elevate e meno usuranti dei non laureati, con la possibilità quindi di lavorare più a lungo (Balduzzi, 2017).

### **3.3 La pensione di garanzia**

Sebbene lo strumento dei contributi figurativi possa rappresentare un soluzione apprezzabile al nostro problema sotto il profilo dell'efficacia, esso potrebbe tuttavia difettare sotto il profilo dell'efficienza. Infatti, correggendo le criticità nella fase di versamento dei contributi, la contribuzione figurativa potrebbe andare a beneficiare individui i quali, per sviluppi di carriera successivi, si troverebbero comunque a ricevere pensioni di importo elevato. Sotto questo aspetto, risulterebbero dunque più auspicabili misure in grado di intervenire soltanto nel momento in cui si palesi l'effettivo bisogno di un adeguamento della pensione, ossia nella

---

<sup>21</sup> Fonte: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50593>

fase di erogazione della prestazione (Raitano, 2011).

A questo proposito, l'entrata in vigore della "Riforma Dini", nel 1995, ha sancito la scomparsa dal nostro ordinamento dell'istituto dell'integrazione al minimo<sup>22</sup> ed ha introdotto, per le pensioni di basso importo calcolate interamente con il contributivo, l'assegno sociale. Questa misura, tuttavia, oltre ad essere di ammontare davvero modesto<sup>23</sup>, è di carattere meramente assistenziale, in quanto rivolta in egual misura a tutti gli anziani poveri (indipendentemente, quindi, dal fatto che questi abbiano lavorato o meno), ed è inoltre soggetta a prova dei mezzi.<sup>24</sup> Per affrontare il paradosso che sorge dal combinato disposto fra pensione contributiva e flessibilizzazione del mercato del lavoro, che si concretizza nel rischio di ricevere una pensione di importo insufficiente nonostante una carriera lavorativa lunga, la soluzione dovrebbe invece essere ricercata all'interno del campo della previdenza, in modo tale da premiare comunque lo sforzo speso durante la vita attiva.

In questo senso, un'interessante ipotesi di riforma è quella avanzata da Raitano (2017), il quale propone di inserire nello schema contributivo un importo garantito che, in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità, potrebbe essere uguale indicativamente al 60% della retribuzione lorda di un lavoratore dipendente nella parte finale della carriera. La "pensione contributiva di garanzia", come viene definita dallo stesso Raitano, andrebbe, poi, ridotta o aumentata proporzionalmente sulla base degli anni di lavoro/attività e dell'età di pensionamento: così facendo, l'importo garantito non risulterebbe più uguale per tutti, ma sarebbe calcolato in modo coerente con le logiche sottostanti il sistema contributivo, che apprezzano il versamento dei contributi e disincentivano il pensionamento anticipato. Questa misura, inoltre, avrebbe il pregio di poter essere "tarata" in modo da tutelare maggiormente proprio chi ha avuto una carriera più fragile: si potrebbe pensare, ad esempio, di compensare chi ha lavorato part-time involontariamente, garantendogli un incremento rispetto ai part-time per libera scelta (che riceverebbero semplicemente un importo legato alla proporzione tra orario di lavoro a tempo parziale e pieno) oppure di conteggiare, ai fini dell'anzianità per la pensione di garanzia, anche periodi non coperti dalla NASpI e di conseguenza da contribuzione figurativa, a vantaggio dei giovani in cerca di prima occupazione o dei disoccupati di lunga durata.

L'elevata *target efficiency* della "pensione contributiva di garanzia" si sostanzia nel fatto che questa verrebbe erogata esclusivamente nel caso in cui il suo importo dovesse risultare

---

<sup>22</sup> Legge 335/95, art. 1 comma 16. L'integrazione al minimo resta comunque in vigore per le pensioni erogate con il sistema retributivo e pro-rata.

<sup>23</sup> Vedasi *nota n. 9, pagina 13*.

<sup>24</sup> Ovvero erogata previa valutazione della condizione economica dell'interessato. Questo requisito è tipico delle misure di natura assistenziale, che sono dirette a coloro i quali vivono in condizioni di disagio economico, e non delle misure di tipo previdenziale, dirette invece agli individui che hanno versato contributi, senza riguardo della loro situazione reddituale.



superiore al valore della pensione contributiva calcolata sulla base dei contributi versati (effettivamente o figurativamente). Sul bilancio dello Stato, dunque, graverebbe solamente la differenza tra le due prestazioni, il cui onere sarebbe posto a carico della fiscalità generale. Tuttavia, il maggiore livello di spesa che questo tipo di integrazione potrebbe comportare non è di facile calcolo, in quanto fortemente legato alle dinamiche di carriera che si svilupperanno all'interno del mercato del lavoro. A questo proposito, quanto descritto finora in questo capitolo, ossia un'ulteriore estensione della contribuzione figurativa e l'applicazione di politiche attive efficaci, sarebbero utili ad attenuarlo. Parte della spesa sarebbe, ad ogni modo, compensata dai minori esborsi per assegni sociali, che verrebbero comunque erogati, come misura assistenziale, agli anziani poveri. Infine va aggiunto che, essendo questa un'integrazione da applicarsi nel solo schema contributivo, la spesa inizierebbe ad emergere dal 2040 in poi (momento dal quale verranno distribuite le prime pensioni calcolate totalmente con il nuovo metodo), ovvero da quando è prevista una flessione della spesa pensionistica sul Pil (vedasi [Figura 1](#), *pagina 14*).

Questa soluzione è finita recentemente anche nell'agenda del Governo Gentiloni che, durante il confronto sulla c.d. "fase 2" del percorso di riforma previdenziale<sup>25</sup>, ha proposto, per l'appunto, l'introduzione di una "pensione minima di garanzia" che assicurerebbe un importo minimo pari a 650 euro per chi ha 20 anni di contributi, che può aumentare di 30 euro al mese per ogni anno di contribuzione in più, fino a un massimo di mille euro al mese (Pogliotti e Rogari, 2017). A mio avviso, tuttavia, legare l'importo della pensione alla sola età contributiva, e non anche a quella di ritiro, garantendo così la stessa rendita a persone con aspettative di vita diverse, vorrebbe dire andare contro la logica che sta alla base dei coefficienti di trasformazione (vedasi *Paragrafo 1.2*, *pagina 11*).

---

<sup>25</sup> La c.d. "fase 1" si è conclusa con l'introduzione, nella Legge di Stabilità per il 2017, di misure relative all'Anticipo Pensionistico volontario e sociale e all'incremento della no tax area e della quattordicesima, lasciando ad una successiva "fase 2" le questioni riguardanti le nuove generazioni.

## Considerazioni finali

In questo elaborato abbiamo analizzato il problema dell'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, causato dall'interazione tra un sistema previdenziale di tipo contributivo e il mercato del lavoro che le nuove generazioni si vedono costrette ad affrontare, ed abbiamo inoltre esaminato alcune proposte di policy volte a contrastarlo.

L'analisi condotta ha evidenziato come il problema sia, potenzialmente, molto diffuso nel nostro paese e specialmente tra i giovani, colpiti in maniera sproporzionata sia dalle riforme pensionistiche, che hanno reso meno generoso il pilastro pubblico con l'introduzione di un maggior legame tra contributi versati e prestazione erogata, sia dalla ricerca di una maggiore flessibilità nell'uso della forza lavoro, che ha reso più corte e instabili le loro carriere. Sotto questo aspetto, i dati presentati nell'elaborato hanno evidenziato, in modo allarmante, come più di tre quarti degli individui appartenenti alla prima coorte soggetta al metodo contributivo abbiano versato, a causa di frequenti periodi di disoccupazione o inattività, di forme contrattuali svantaggiose (come ad esempio i part-time involontari o le collaborazioni) e di bassi salari, meno contributi rispetto a un lavoratore che può essere considerato "standard", sottolineando, inoltre, come il nostro sistema pensionistico risulti molto più vulnerabile ai periodi di non lavoro rispetto a quelli di altri paesi OCSE.

Infine, nell'ultima parte dell'elaborato, dopo aver premesso che il problema non è intrinseco al sistema contributivo ma sorge all'interno del mercato del lavoro (e, dunque, che una prima serie di soluzioni andrebbe ricercata proprio nelle politiche attive del lavoro) sono stati esaminati due possibili interventi: il primo si sostanzia nel potenziamento della contribuzione figurativa, istituto già presente nel nostro ordinamento ma che presenta alcune lacune; il secondo è rappresentato, invece, dalla "pensione contributiva di garanzia", ossia un importo di pensione minimo garantito, non uguale per tutti i lavoratori ma calcolato proporzionalmente agli anni di attività e all'età di ritiro e, quindi, in modo coerente con le logiche sottostanti il sistema contributivo.

Su questo fronte dovrebbe perciò intervenire tempestivamente la politica, altrimenti il rischio per le nuove generazioni di ricevere prestazioni pensionistiche inadeguate alle loro esigenze di vita e, dunque, di vedere trasferite, anche nel periodo della vecchiaia, le stesse insicurezze affrontate durante la vita attiva potrebbe diventare reale, con conseguenze economiche e sociali per nulla irrilevanti. A onor del vero, dopo anni in cui ci si è preoccupati esclusivamente di tutelare i lavoratori in quiescenza o coloro che erano già pensionati, la

volontà di salvaguardare anche le pensioni dei più giovani è finalmente apparsa nell'agenda degli ultimi governi. Tuttavia, nonostante una serie di incontri tra sindacati e politica a proposito di questo tema, i primi risultati si concretizzeranno, forse, solamente con l'avvento della prossima legislatura, sempre che si realizzi un'auspicabile continuità di intenti tra questo e i futuri esecutivi.



## Riferimenti bibliografici

Balduzzi, P., 2017, “Riscatto gratuito della laurea: la peggior risposta possibile”, lavoce.info [online]. Disponibile su <http://www.lavoce.info/archives/48348/riscatto-gratuito-della-laurea-la-peggiore-risposta-possibile/> [Data di accesso: 19/01/2018].

Carcillo, S. et al. (2015), “NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164, OECD Publishing [online]. Disponibile su <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/7gu5r9nb899om9oin7k24kjpgt/resources/neet-youth.pdf> [Data di accesso: 04/12/2017].

Colombo, D., 2017, “In pensione 5 mesi più tardi dal 2019”, Il Sole24ore [online]. Disponibile su <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-10-24/in-pensione-cinque-mesi-piu-tardi-2019-213617.shtml?uuid=AEfOAnuC> [Data di accesso: 21/11/2017].

Commissione europea, 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [online]. Disponibile su <http://estaticos.soitu.es/documentos/2008/12/europa.pdf> [Data di accesso: 13/12/2017].

Consorzio Universitario Almalaurea, 2017, *XIX Indagine. Profilo dei Laureati 2016. Rapporto 2017*, [online]. Disponibile su [http://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/profilo/Profilo2016/rapporto\\_2017\\_profilo.pdf](http://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/profilo/Profilo2016/rapporto_2017_profilo.pdf) [Data di accesso: 03/01/2018].

COVIP, 2016, *Relazione per l'anno 2016* [online]. Disponibile su [http://www.covip.it/wp-content/files\\_mf/1501493459RelazioneAnnuale2016.pdf](http://www.covip.it/wp-content/files_mf/1501493459RelazioneAnnuale2016.pdf) [Data di accesso: 19/10/2017].

EUROSTAT, 2015, *Being young in Europe today*, Luxembourg: Publications Office of the European Union [online]. Disponibile su <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6776245/KS-05-14-031-EN-N.pdf/18bee6f0-c181-457d-ba82-d77b314456b9> [Data di accesso: 24/10/2017].

Ferrera, M. e Gualmini, E., 2004, *Rescued by Europe? Social and Labour market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam: Amsterdam University Press

ISTAT, 2015, *Trattamenti pensionistici e beneficiari. Anno 2014*, [online]. Disponibile su [https://www.istat.it/it/files/2015/12/Trattamenti-pensionistici-e-beneficiari\\_2014.pdf?title=Trattamenti+pensionistici+e+beneficiari++03%2Fdic%2F2015++Testo+integrale.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/12/Trattamenti-pensionistici-e-beneficiari_2014.pdf?title=Trattamenti+pensionistici+e+beneficiari++03%2Fdic%2F2015++Testo+integrale.pdf) [Data di accesso: 21/11/2017].

ISTAT, 2016, *Rapporto annuale 2016. La situazione del paese*, Roma: ISTAT [online]. Disponibile su <https://www.istat.it/it/files/2016/05/Ra2016.pdf> [Data di accesso: 30/10/2017].

ISTAT, 2017a, *I giovani nel mercato del lavoro. Il trimestre 2016*, [online]. Disponibile su [https://www.istat.it/it/files/2017/10/Focus\\_giovani-mercato-del-lavoro\\_2017.pdf?title=I+giovani+nel+mercato+del+lavoro++27%2Fott%2F2017++Testo+integrale.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/10/Focus_giovani-mercato-del-lavoro_2017.pdf?title=I+giovani+nel+mercato+del+lavoro++27%2Fott%2F2017++Testo+integrale.pdf) [Data di accesso: 16/12/2017]

ISTAT, 2017b, *Rapporto annuale 2017. La situazione del paese*, Roma: ISTAT [online].

Disponibile su <https://www.istat.it/it/files/2017/05/RapportoAnnuale2017.pdf> [Data di accesso: 18/12/2017].

Jessoula, M. e Hinrichs, K., 2012, *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Jessoula, M., 2017, “La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?”, *Politiche sociali*, 1/2017, 169-171, Il Mulino.

Lamelas, M. e Rodano, G., 2005, “Regolazione e mercato del lavoro: un appraisal della “legge Biagi””, *Politica Economica*, XXI, n. 1, aprile: 1120-9496 [online]. Disponibile su [http://www.aiel.it/Old/bacheca/MODENA/PAPERS/lamelas\\_rodano.pdf](http://www.aiel.it/Old/bacheca/MODENA/PAPERS/lamelas_rodano.pdf) [Data di accesso: 16/12/2017].

Marano, A., 2015, “Equità e adeguatezza del sistema contributivo. Problemi e possibili soluzioni”, *Politiche Sociali*, n. 3 2015, pp. 481-498, Il Mulino.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2002, *Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici*, [online]. Disponibile su [http://redazione.regione.campania.it/farecampania/scaffale\\_normativo/08/Previdenza/Rapportopenionidefinitivo.pdf](http://redazione.regione.campania.it/farecampania/scaffale_normativo/08/Previdenza/Rapportopenionidefinitivo.pdf) [Data di accesso: 15/11/2017]

Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2017a, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Roma [online]. Disponibile su [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita\\_di\\_previsione\\_RGS/2017/NARP2017-08.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017-08.pdf) [Data di accesso: 13/11/2017].

Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2017b, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2017* [online]. Disponibile su <http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF2017.pdf> [Data di accesso: 22/11/2017].

Nannicini, T., 2005, *L’analisi economica della flessibilità nel mercato del lavoro*, Franco Angelo Edizioni [online]. Disponibile su <http://www.tommasonannicini.eu/media/works/files/flessibilita.pdf> [Data di accesso: 06/12/2017].

OECD, 2015, *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, Paris: OECD Publishing [online]. Disponibile su <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8115201e.pdf?expires=1511536568&id=id&accname=guest&checksum=A4104215226013A8B3395DE3997E897F> [Data di accesso: 15/10/2017].

OECD, 2016, *OECD Pension Outlook 2016*, Paris: OECD Publishing [online]. Disponibile su [https://pensjonskasseforeningencms.nordiskbedriftsutvikling.com/PKF\\_Dokumenter/Opne\\_si\\_der/OECD%202016%20Pensions%20Outlook.pdf](https://pensjonskasseforeningencms.nordiskbedriftsutvikling.com/PKF_Dokumenter/Opne_si_der/OECD%202016%20Pensions%20Outlook.pdf) [Data di accesso: 19/10/2017].

Pinelli et al., 2017, *The Recent Reform of the Labour Market in Italy: A Review*, Luxembourg: Publications Office of the European Union [online]. Disponibile su [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp072\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dp072_en.pdf) [Data di accesso: 11/01/2018].

Pogliotti, G. e Rogari, M., 2017, “Allo studio pensione minima per i giovani”, *Il Sole24ore* [online]. Disponibile su <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-07-17/allo-studio-pensione-minima-i-giovani-215236.shtml?uuid=AE2eQoyB> [Data di accesso: 30/01/2018].

Proto, A., 2015, *Intermediari finanziari non bancari*, Milano: McGraw-Hill Education

Quintini, G. et al, 2007, *The Changing Nature of the School-to-work Transition Process in OECD Countries*, Discussion Paper No. 2582 [online]. Disponibile su <http://www.oecd.org/employment/emp/38187773.pdf> [Data di accesso: 08/02/2018].

Raitano, M., 2011, “Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo e la proposta di una pensione di garanzia”, *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2011.

Raitano, M., 2013, “Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale”, *Rivista delle Politiche Sociali*, 1-2/2013.

Raitano, M., 2017, “Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia”, *Social Cohesion Papers*, n. 1/2017, Osservatorio Internazionale per la Coesione e l’Inclusione Sociale.

Rodano, G., 2015, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il Jobs Act*, Roma: Università “Sapienza” [online]. Disponibile su <http://www.pietroichino.it/wp-content/uploads/2015/05/Rodano-sul-Jobs-Act.pdf> [Data di accesso: 04/12/2017].

Rosen, H. S. e Gayer, T., 2014, *Scienza delle finanze*, 4° edizione, Milano: McGraw-Hill.