



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**“M. FANNO”**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

***IL SISTEMA PENSIONISTICO E***  
***LA SPESA PER PENSIONI***

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. BRUNELLO GIORGIO**

**LAUREANDA: CERATO LUANA**

**MATRICOLA N. 1135952**

**ANNO ACCADEMICO 2020 – 2021**



La candidata, sottoponendo il presente lavoro, dichiara, sotto la propria personale responsabilità, che il lavoro è originale e che non sia stato già sottoposto, in tutto o in parte, dalla candidata o da altri soggetti, in altre Università italiane o straniere ai fini del conseguimento di un titolo accademico.

La candidata dichiara altresì che tutti i materiali utilizzati ai fini della predisposizione dell'elaborato sono stati opportunamente citati nel testo e riportati nella sezione finale "Bibliografia" e che le eventuali citazioni testuali sono individuabili attraverso l'esplicito richiamo al documento originale.

Padova, 11 febbraio 2021

Lucana Cerato



# INDICE

<b>Introduzione</b> .....	1
<b>Capitolo 1: IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO</b> .....	2
1.1 La disciplina.....	2
1.2 La struttura .....	3
1.3 Le riforme .....	4
1.4 Gli effetti.....	13
<b>Capitolo 2: LA DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI</b> .....	15
2.1 I fattori macroeconomici e sociali.....	15
2.2 Le differenze tra i Paesi membri .....	18
2.3 La rilevanza per il debito pubblico .....	20
<b>Capitolo 3: CONCLUSIONI</b> .....	23
<b>Bibliografia e sitografia</b> .....	26



## **Introduzione**

Con il presente elaborato si intende analizzare una tematica di rilevanza sociale e politica, oltre che economica, che interessa e ha interessato sin dagli ultimi decenni del secolo scorso molte realtà industrializzate a livello mondiale: il sistema pensionistico e la spesa pubblica per pensioni. Il focus adottato in questa trattazione riguarda in particolare la funzione previdenziale e redistributiva che il sistema pensionistico ricopre.

Il primo capitolo propone un excursus sulle principali riforme che hanno interessato il sistema previdenziale italiano negli ultimi trent'anni, modificando sostanzialmente le modalità di finanziamento e di calcolo degli importi erogati.

Successivamente l'analisi si sposta sulle determinanti macroeconomiche e sociali che rivestono un ruolo di importanza a livello globale per quanto concerne le tendenze di medio e lungo periodo rispetto alla spesa pubblica che i diversi Paesi si trovano ad affrontare nel far fronte alle promesse pensionistiche rivolte ai propri cittadini. Uno dei trend maggiormente preoccupanti in merito è quello dell'invecchiamento della popolazione, che interesserà nel medio termine soprattutto il vecchio continente, portando con sé una diminuzione del numero di soggetti in età lavorativa, a favore di quelli in età pensionabile.

Il confronto tra la situazione italiana e le circostanze che caratterizzano alcuni dei Paesi membri dell'Unione Europea e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico consente poi di condurre una disamina dell'impatto che la spesa pubblica per pensioni ha sul debito pubblico e sul deficit pubblico degli Stati a confronto, fornendo spunti di riflessione in merito alle misure finora implementate dai Governi centrali e sullo spazio di manovra per far fronte agli scenari che si prospettano per il medio-lungo termine.

I criteri fondamentali su cui basare una prima analisi dei sistemi previdenziali a livello internazionale trovano fondamento nella classificazione suggerita dall'OCSE, la quale identifica tre aspetti rilevanti: la sostenibilità finanziaria del sistema, l'adeguatezza delle prestazioni rispetto alle variabili influenti e infine la modernità e integrità percepita dai cittadini.

Il parametro maggiormente dibattuto e interessato dalle dinamiche sociali e politiche, non solo in Italia, è sicuramente quello della sostenibilità, cioè la capacità di garantire il reperimento di risorse sufficienti tali da far fronte al fabbisogno del sistema senza ricorrere all'indebitamento pubblico. Come è noto lo Stato italiano presenta un debito pubblico che si attesta tra i più elevati dell'UE e a ciò si accompagnano un cospicuo deficit di bilancio e una spesa per pensioni in crescita da anni. Le determinanti sono da ricercare in una gestione poco lungimirante delle politiche sociali messe in atto a partire dal secolo scorso e analizzate nei prossimi capitoli.

## **CAPITOLO 1**

# **IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO**

### **1.1 La disciplina**

Il sistema pensionistico si definisce come meccanismo che presenta una funzione redistributiva delle risorse disponibili all'interno di una popolazione, dagli individui correntemente attivi all'interno del mercato del lavoro, a coloro che non ne fanno più parte e che hanno raggiunto determinati limiti di età, sia anagrafica che contributiva.

Nell'ordinamento italiano il sistema previdenziale è disciplinato dall'Art. 38 della Costituzione della Repubblica al titolo III, che regola i rapporti economici; tale articolo fornisce una descrizione delle tutele sociali che ogni cittadino ha il diritto di ricevere e recita:

*«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera».*

Lo Stato italiano, definito all'interno della norma come espressione dello Stato sociale fondato sul principio dell'uguaglianza<sup>1</sup>, si fa carico della tutela dei propri cittadini, assicurando mezzi assistenziali adeguati a garantire il mantenimento della dignità personale anche in condizioni di difficoltà e la salvaguardia della salute della persona; il tema della previdenza sociale viene poi declinato con particolare attenzione ai lavoratori, sottolineando come lo Stato si impegni a predisporre prestazioni di natura economica e sanitaria ai fini di garantire tutele verso i rischi connessi alla attività lavorativa dei cittadini italiani, ma anche per assicurare il mantenimento di uno standard di qualità di vita adeguato e dignitoso durante la vecchiaia.

Il sistema previdenziale ed assistenziale italiano è gestito dall'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), ente pubblico non economico che svolge istituzionalmente le attività di liquidazione e pagamento delle prestazioni pensionistiche, assicurando la maggior parte dei lavoratori sia dipendenti che autonomi, dei settori pubblico e privato.

---

<sup>1</sup> Si veda a tal proposito il modello di welfare proposto dal sociologo danese G. Esping-Andersen come regime conservatore-corporativo.

## 1.2 La struttura

Secondo la classificazione adottata dalla Banca Mondiale nel 1994, è possibile identificare tre “*pilastri*” che qualificano l’organizzazione dei sistemi pensionistici. Il modello italiano è composto come segue: il primo pilastro definisce la previdenza di natura pubblica e carattere obbligatorio, che ha lo scopo di garantire una prestazione cosiddetta minima; il secondo pilastro si riferisce a fondi pensione complementari, ha natura privata e collettiva, ed è previsto o istituito con finalità integrative rispetto al primo pilastro, per alcune categorie di lavoratori; infine, il terzo pilastro incorpora il sistema privato ad adesione meramente volontaria che va ad integrare e non sostituire la previdenza obbligatoria attraverso strumenti assicurativi gestiti a capitalizzazione.

Il sistema italiano si rifà al modello di finanziamento basato sul cosiddetto *criterio della ripartizione* (anche noto come schema *Pay As You Go*), in cui i contributi che vengono versati dai lavoratori e dalle aziende in un determinato periodo finanziano le prestazioni pensionistiche che vengono erogate nello stesso periodo; si ha quindi un trasferimento della ricchezza dalle generazioni più giovani a quelle più anziane, che ottengono il diritto a ricevere la prestazione in quanto hanno a loro volta contribuito a finanziare le pensioni delle generazioni precedenti grazie ai contributi versati (si parla in questo caso di *patto intergenerazionale*). In questo contesto è evidente come sia fondamentale per la buona salute delle finanze statali il mantenimento di un equilibrio tra gettito contributivo e pagamenti erogati – banalmente, flussi in entrata e in uscita.

Un criterio alternativo, adottato in Italia fino all’entrata in vigore della riforma Brodolini del 1969, è quello *della capitalizzazione* (o schema *Fully Funded*), in cui non si verifica un mero trasferimento di risorse, ma le prestazioni erogate attingono ai contributi versati dai lavoratori in appositi fondi investiti nel mercato dei capitali; in questo modo la pensione è pari ai contributi sociali versati, aumentati del tasso di rendimento ottenuto dall’investimento stesso e costituisce una sorta di risparmio privato.

Oltre al metodo con cui il sistema previdenziale si finanzia è importante definire in questa sede anche le modalità adottate per determinare l’ammontare delle prestazioni: il *sistema retributivo* e quello *contributivo*.

Nel primo caso il salario percepito dal soggetto in una o più fasi della propria vita lavorativa determina quella che sarà la pensione percepita dallo stesso; questa può essere uguale all’ultimo salario percepito dal lavoratore, oppure alla media delle retribuzioni conseguite nell’intera vita lavorativa, rivalutate per tenere conto delle variazioni dei prezzi o della crescita del PIL che si verificano tra i differenti periodi considerati. Il fine ultimo dello Stato è quello

di assicurare al cittadino in pensione una condizione di vita il più simile possibile a quella di cui ha beneficiato nel periodo precedente, cioè quello lavorativo.

Il sistema contributivo, invece, non si basa sul riferimento al salario percepito negli anni antecedenti il pensionamento, bensì sui contributi versati dal lavoratore durante gli anni lavorati, rivalutati tenendo conto delle variazioni del PIL del Paese. Viene definito un *montante contributivo individuale*, somma di tutti i contributi annuali accantonati e delle rivalutazioni necessarie; successivamente viene applicato il cosiddetto *coefficiente di trasformazione* definito ex lege, che varia in maniera crescente all'aumentare dell'età del soggetto al momento del pensionamento, consentendo di adeguare la prestazione in relazione all'aspettativa di vita residua dello stesso.

In Italia vige quest'ultimo sistema di calcolo, classificato come primo pilastro dalla World Bank, definito anche metodo a contribuzione definita di tipo non finanziario (o *Notional Defined Contribution scheme*) in quanto i contributi non vengono investiti nel mercato finanziario ma il tasso di rivalutazione è definito convenzionalmente (media del tasso di crescita del PIL nominale). Questo schema si basa sul modello di finanziamento PAYG e prevede che i contributi accumulati vengano accreditati su conti personali tenuti dall'Istituto di Previdenza Sociale: il saldo dei conti viene definito nozionale in quanto non corrisponde a capitale reale al momento dell'accumulazione; al tempo del pensionamento il capitale pensionistico figurativo accumulato viene convertito in rendita vitalizia. Quest'ultima dipende da tre fattori: in primo luogo dai contributi versati; in seconda battuta dal tasso di interesse utilizzato per rivalutare il capitale; infine, dall'aspettativa di vita al momento della pensione. È evidente quindi che il computo della prestazione sia strettamente collegato a fattori demografici ed occupazionali.

### **1.3 Le riforme**

Negli ultimi trent'anni in Italia si sono susseguite molteplici riforme strutturali che hanno interessato il sistema pensionistico, volte al tentativo di mitigare i rischi e gli effetti connessi alla insostenibilità finanziaria della spesa pubblica per pensioni.

La revisione del sistema è stata oggetto di dibattito già a partire dalla fine degli anni Settanta, ma gli interventi più rilevanti sono stati effettuati a partire dagli anni Novanta. L'origine dell'attenzione verso la tematica è da ricercare nell'allarmante crescita della spesa pubblica in rapporto al PIL verificatasi tra la metà degli anni '70 e l'inizio degli anni '90: un incremento di circa 5,5 punti percentuali dal 1974 al 1992, come si evince dal grafico andamentale seguente.

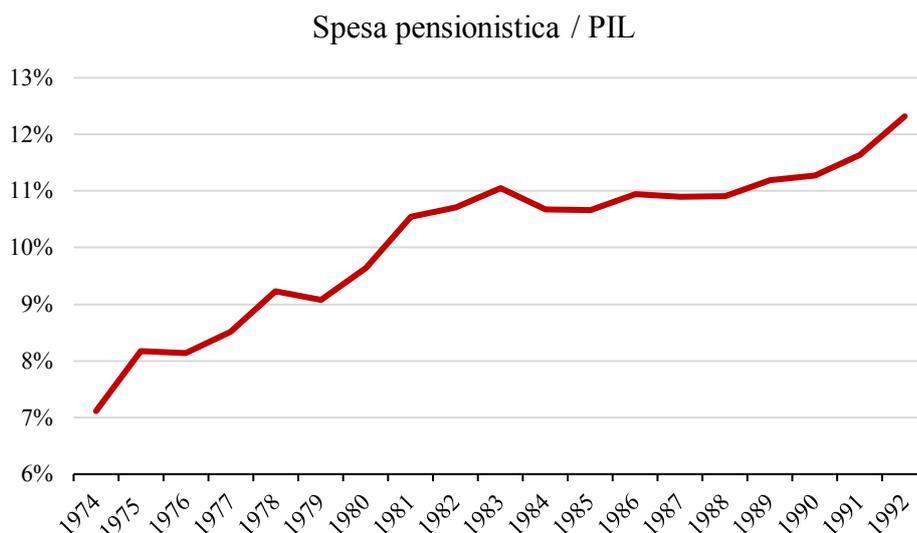


Figura 1 - serie storica Istat<sup>2</sup>, riferimento ai soli contributi IVS (invalidità, vecchiaia, superstiti).

Le previsioni indicavano che il rapporto avrebbe continuato a crescere e a ciò si sommavano almeno altre due problematiche: la mancanza di incentivi adeguati ai lavoratori ed effetti distributivi dei trasferimenti previdenziali ed assistenziali a dir poco caotici.

La disciplina in vigore fino al 1992 prevedeva un modello di finanziamento a ripartizione e modalità di calcolo basata sul sistema retributivo; le relative regole di indicizzazione garantivano tassi di rendimento di molto superiori al tasso di crescita dei salari, e quindi della base imponibile per la previdenza sociale. Inoltre, l'aumento della vita media della popolazione e dunque dell'aspettativa di vita al momento del pensionamento generava la necessità che le generazioni in età lavorativa contribuissero in maniera più consistente in modo da ripristinare l'equilibrio tra prestazioni erogate e contributi versati. In terzo luogo, la mancanza di un vero e proprio collegamento tra l'ammontare erogato e l'età di pensionamento, dovuto alla modalità di calcolo, non concorreva affatto ad incentivare i cittadini a rimanere nel mondo del lavoro, aumentando al contrario i ritiri anticipati.

Le tipologie di prestazioni pensionistiche erogate erano principalmente tre: la *pensione di vecchiaia*, elargita su richiesta a soggetti con almeno 55 anni se donne o 60 anni se uomini, che avessero versato i contributi per almeno 15 anni; la *pensione di anzianità*, erogata con il solo vincolo di contribuzione di 35 anni; la *pensione sociale*, destinata a cittadini over 65 con reddito esiguo.

Il *Decreto Legislativo n. 503 del 30 dicembre 1992* firmato dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Giuliano Amato aveva come obiettivo principale l'incremento della

<sup>2</sup> Cfr. [www.seriistoriche.istat.it](http://www.seriistoriche.istat.it)

sostenibilità del sistema pensionistico e in particolare «*ridurre le prestazioni pensionistiche e attenuare l'onere finanziario della previdenza pubblica. Le ragioni e gli scopi dell'intervento legislativo sono così enunciati dalla stessa legge di delega: stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo; garantire l'omogeneità dei trattamenti pensionistici obbligatori; favorire la costituzione di forme di previdenza complementare a carattere privatistico*» (Corte cost. n. 2/1994, cit.).

In particolare, prima della riforma Amato il lavoratore riceveva al momento del pensionamento un importo collegato al salario percepito negli ultimi cinque anni lavorati, rivalutato al costo della vita (in media il 2%) per ogni anno di contribuzione; inoltre la pensione in pagamento veniva a sua volta rivalutata tenendo conto dell'inflazione e dell'aumento dei salari reali grazie al meccanismo di perequazione, in modo da proteggere il potere d'acquisto del trattamento pensionistico assicurando un tenore di vita adeguato e costante nel tempo.

Le modifiche hanno interessato innanzitutto il requisito anagrafico per poter accedere alla pensione di vecchiaia, che è passato da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 anni per gli uomini in maniera graduale dal 1993 al 2000; la contribuzione minima, poi, è stata innalzata da 15 a 20 anni per tutti, con la stessa modalità di applicazione, in modo da uniformare le regole per lavoratori dipendenti e autonomi in tema di cumulo tra pensioni e redditi prodotti; la retribuzione pensionabile considerava la media degli ultimi 10 anni di lavoro anziché la media degli ultimi 5 anni per i lavoratori dipendenti, quella degli ultimi 15 anni anziché 10 per i lavoratori autonomi. Per chi entrava nel mondo del lavoro a partire dal 1996, invece, era previsto fosse considerata la media dell'intera vita professionale, con l'evidente conseguenza dell'abbassamento dell'ammontare erogato per questa categoria di soggetti. Le retribuzioni prese a riferimento per il computo della prestazione venivano rivalutate all'1% anziché al 2%, la rivalutazione delle pensioni considerava solamente la dinamica dei prezzi e la perequazione avveniva a cadenza annuale e non più semestrale. La riforma in questione ha poi apportato alcune novità importanti, tra queste la nascita della previdenza complementare con i fondi pensione volontari e l'attenuazione della disparità di trattamento tra categorie diverse di lavoratori, fino a quel momento molto accentuata. La nuova disciplina ha interessato principalmente i cittadini entrati nel mondo del lavoro a partire dal 1994, mentre non ha modificato le condizioni di quelli già in pensione. Per la prima volta nella storia italiana, inoltre, è stato introdotto il divieto parziale di cumulo tra redditi da lavoro autonomo e pensione.

La riforma Amato non è riuscita tuttavia a fermare l'emorragia della spesa pensionistica sul PIL, che ha continuato l'ascesa crescendo di un ulteriore punto percentuale in un anno.

Dal 1994 all'inizio del nuovo secolo il trend si inverte, grazie anche al pacchetto di riforme varate dall'allora Presidente del Consiglio Lamberto Dini.

Come si evince dalla norma stessa, *«la presente legge ridefinisce il sistema previdenziale allo scopo di garantire la tutela prevista dall'articolo 38 della Costituzione, definendo i criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici attraverso la commisurazione dei trattamenti alla contribuzione, le condizioni di accesso alle prestazioni con affermazione del principio di flessibilità, l'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi, l'agevolazione delle forme pensionistiche complementari allo scopo di consentire livelli aggiuntivi di copertura previdenziale, la stabilizzazione della spesa pensionistica nel rapporto con il prodotto interno lordo e lo sviluppo del sistema previdenziale medesimo.»* (Art. 1, co. 1, l. 335/1995).

Il cambiamento principale ha riguardato il passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo, anche se in maniera graduale per il periodo transitorio; in base agli anni di contribuzione si sono distinte tre categorie di lavoratori: per chi avesse maturato almeno 18 anni di contributi nel 1995 la pensione sarebbe stata calcolata interamente secondo il sistema retributivo, per i lavoratori con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni il sistema applicato sarebbe stato quello misto o pro-rata (retributivo fino al 1995 e successivamente contributivo), e infine per i neoassunti dal 1996 esclusivamente il sistema contributivo, basato sul totale dei contributi versati durante tutta la vita lavorativa e rivalutati nel tempo al tasso di inflazione. Questa manovra ha notevolmente abbassato il tasso di sostituzione tra retribuzione e pensione, passando dal 70-80% dell'ultima retribuzione secondo la riforma Amato a circa il 50%.

Per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia l'età pensionabile è stata resa flessibile sia per gli uomini che per le donne: i lavoratori potevano scegliere di andare in pensione tra i 57 e i 65 anni di età, a condizione che l'assegno pensionistico fosse almeno pari a 1,5 volte la pensione sociale e il numero di anni di contribuzione fosse almeno uguale a cinque; coloro che fossero andati in pensione a 65 anni di età avrebbero ottenuto la pensione "piena", cioè quella prevista dalla disposizione precedente.

È stato poi avviato un processo di innalzamento del vincolo di età minima per poter richiedere il pensionamento di anzianità una volta raggiunti i 35 anni di contributi versati; i nuovi requisiti sono entrati in vigore gradualmente per essere operativi a pieno regime dal 2006. Con questa nuova modalità la pensione veniva calcolata moltiplicando il montante contributivo (aliquota del 33% sulle retribuzioni) per il coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento; il montante contributivo individuale veniva rivalutato al tasso annuo di capitalizzazione, dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo calcolata dall'Istat; la disincentivazione delle pensioni di anzianità veniva così garantita in quanto l'assegno risultava tanto maggiore quanto più elevata l'età del richiedente e quindi minore la speranza di vita.

Un'ulteriore novità apportata dalla riforma Dini è stata l'introduzione della Gestione Separata INPS: si tratta di un fondo pensionistico finanziato con i contributi obbligatori dei lavoratori assicurati, riservato a quelle categorie che fino a quel momento risultavano escluse dalle forme di tutela pensionistica pubbliche, come i liberi professionisti non iscritti alle Casse previdenziali. Veniva in questo modo ulteriormente incentivato lo sviluppo della previdenza complementare o integrativa, promuovendo il cosiddetto terzo pilastro previdenziale: il passaggio ad un sistema "multi-pilastro" avrebbe incrementato l'efficienza e migliorato l'equilibrio tra i saldi attivo e passivo del bilancio statale, influenzando anche sui tassi di sostituzione.

Uno degli effetti prodotti dalle due riforme osservate poc' anzi è una traslazione graduale che il rischio demografico e quello salariale hanno subito rispetto alle generazioni che li avrebbero sopportati. In particolare, prima della riforma Amato entrambi i rischi di inflazione e di crescita dei salari erano in capo ai lavoratori, così come il rischio demografico e quindi occupazionale<sup>3</sup>; con l'eliminazione dell'indicizzazione delle pensioni al tasso di crescita dei salari operata dal Governo Amato tale rischio è stato spostato in capo ai pensionati (rischio di squilibrio salari-pensioni); e infine, con la riforma Dini, l'indicizzazione all'inflazione degli importi erogati è stata ulteriormente ridotta, con una conseguente perdita di valore reale dei trattamenti e una redistribuzione del rischio demografico ed occupazionale a carico dei pensionati.

L'approccio utilizzato dal legislatore nell'implementare le nuove disposizioni nel 1995 e in particolare la mancanza di una adeguata campagna informativa volta a chiarire ai cittadini le conseguenze derivanti dai cambiamenti apportati al sistema previdenziale sono stati oggetto di critiche; allo stesso modo, l'eccessiva lentezza della transizione dal vecchio al nuovo sistema ha funto da principale detrattore (Franco D., Sartor N., 2006), soprattutto se si considera che il nuovo meccanismo di calcolo entrerà a pieno regime solo quando verrà meno quello pro rata.

Come osservato precedentemente, a partire dal 1994 l'impennata della spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL ha subito un brusco arresto, ricominciando a salire solo 10 anni dopo. Nel 2004, infatti, il rapporto ha toccato i 14,9 punti percentuali, raggiungendo nell'anno successivo il 16%.

Le misure adottate dal Governo Berlusconi in quel frangente sono contenute nella *Legge delega 243 del 23 agosto 2004*, firmata dall'allora Ministro del Lavoro e della Politiche Sociali Roberto Maroni. Come si legge, la norma era intesa a «*liberalizzare l'età pensionabile, eliminare progressivamente il divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro, sostenere e*

---

<sup>3</sup> Cfr. p. 8.

*favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari, rivedere il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi estendendone l'operatività anche alle ipotesi in cui si raggiungano i requisiti minimi per il diritto alla pensione in uno dei fondi presso cui sono accreditati i contributi.»* (Legge 243 del 23 agosto 2004). In sostanza il Legislatore ha ulteriormente innalzato i requisiti per accedere alla pensione di anzianità mantenendo i 35 anni di contribuzione necessari e portando da 57 a 60 anni l'età minima; il cosiddetto "scalone" prevedeva così l'inasprimento a partire dal 1° gennaio 2008, sostituito già a luglio 2007 da un aumento graduale in 4 anni con l'accordo sul Welfare firmato dal Presidente del Consiglio Romano Prodi. Per le donne rimaneva invece la possibilità di richiedere il pensionamento a 57 anni d'età se raggiunti i 35 anni di contribuzione, con la clausola dell'integrale applicazione del sistema contributivo. Anche per le pensioni di vecchiaia i criteri di accesso sono stati inaspriti: il minimo è stato incrementato a 60 anni di età per le donne e 65 per gli uomini.

Un'altra novità è stata l'introduzione di incentivi economici destinati ai lavoratori del settore privato per la permanenza nel mondo del lavoro anche una volta raggiunti i requisiti per il pensionamento, e in particolare un aumento esentasse in busta paga pari alla contribuzione previdenziale dello stipendio lordo, cioè il 32,7%.

Come sottolineato, il passaggio al metodo di calcolo contributivo ha sensibilmente ridotto l'entità delle pensioni erogate; per far fronte a questa conseguenza la riforma Maroni ha fortemente incoraggiato lo sviluppo della previdenza integrativa, proseguendo l'opera iniziata un decennio prima; dal 1° gennaio 2007, infatti, i lavoratori dipendenti avrebbero potuto scegliere se mantenere il TFR presso il datore di lavoro o se destinarlo a forme pensionistiche complementari anche in forma tacita, beneficiando di agevolazioni fiscali per il secondo e terzo pilastro.

Il 23 luglio 2007 è stato sottoscritto dal Governo Prodi e dalle parti sociali il *Protocollo sul Welfare*, con il quale è stata introdotta tra le altre cose una nuova modalità di calcolo dei requisiti pensionistici: le cosiddette "quote". Questo sistema avrebbe sostituito quello dello "scalone", mantenendo però l'obiettivo di procrastinare progressivamente l'età pensionabile. Quest'ultima sarebbe stata calcolata sommando età anagrafica e anni lavorati, per raggiungere la quota fissata a 97 dal 1° gennaio 2013 (sempre fatta salva la possibilità di accedervi con 40 anni di contributi).

Le riforme introdotte successivamente non hanno apportato cambiamenti significativi al sistema previdenziale, ma si sono limitate a misure di recepimento delle disposizioni dettate dall'Unione Europea in tema di contenimento della spesa e armonizzazione dei trattamenti.

Nel 2011 la forte crisi economica e politica in cui versava il Paese ha costretto il Parlamento ad incaricare un Governo tecnico d'emergenza per far fronte all'allarmante crescita

del debito pubblico, la sfiducia dei mercati internazionali sulla capacità dell'Italia di ripagare il debito e l'impennata di tassi d'interesse e spread. Tra le misure introdotte dal Governo Monti, la *manovra Salva Italia* è stata sicuramente la più dibattuta: si tratta del *decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011*, che all'articolo 24 presenta le "disposizioni in materia di trattamenti pensionistici"; questo articolo in particolare viene comunemente definito riforma Fornero, dal nome del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali all'epoca in carica.

Le misure adottate avevano il fine di «*garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'Unione europea, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria e a rafforzare la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico in termini di incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo*». La maggiore novità è stata l'applicazione del sistema pro-rata a tutti i lavoratori: coloro i quali nel 1995 avessero già maturato 18 anni di contributi avrebbero goduto del sistema retributivo fino al 31 dicembre 2011 per effetto della riforma Dini, mentre ai versamenti successivi sarebbe stato applicato il pro-rata.

È inoltre stato abolito il sistema delle quote introdotto dal Protocollo sul Welfare, mantenendo soltanto due canali di accesso al pensionamento, cioè quello di vecchiaia e quello anticipato. Per quanto riguarda il primo, l'anzianità contributiva minima rimaneva a 20 anni, mentre venivano innalzati i requisiti di età anagrafica: i lavoratori e le lavoratrici del settore pubblico dovevano aver raggiunto i 67 anni di età, mentre per il settore privato era previsto un periodo transitorio con progressivo aumento del requisito di età richiesto, per arrivare a 67 anni per tutti nel 2020. La pensione anticipata, che ha preso il posto di quella di anzianità, presentava requisiti contributivi più stringenti, abbassando però la soglia anagrafica. La riforma ha previsto anche l'aumento progressivo delle aliquote contributive degli autonomi, che sono passate progressivamente dal 20% al 24% nel 2018.

È stato poi introdotto il blocco delle perequazioni fino al 2018, cioè la rivalutazione delle pensioni, che fino a quel momento era stata applicata con l'indicizzazione piena per le pensioni più basse e parziale per quelle di importo crescente; l'anzidetto provvedimento è successivamente stato dichiarato incostituzionale con sentenza 70/2015, in quanto sancita «*la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., poiché l'assenza di rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza*».

Uno dei principali problemi cui si è dovuto far fronte a seguito dell'approvazione della manovra è stata la tutela dei cosiddetti "esodati"; in particolare, i soggetti prossimi al raggiungimento dei requisiti per il pensionamento o coloro i quali avessero deciso di usufruire di incentivi per il pensionamento anticipato beneficiando di indennità provvisorie si trovavano in una situazione di estrema incertezza, senza stipendio né pensione. Per questo motivo il

Governo ha in seguito provveduto a stilare una lista di categorie di lavoratori per le quali sarebbe stata estesa la validità della normativa previgente.

È interessante dare uno sguardo al cambiamento che i requisiti di accesso hanno subito dopo il 2012, ben visibili nei grafici seguenti.

### Pensioni di anzianità

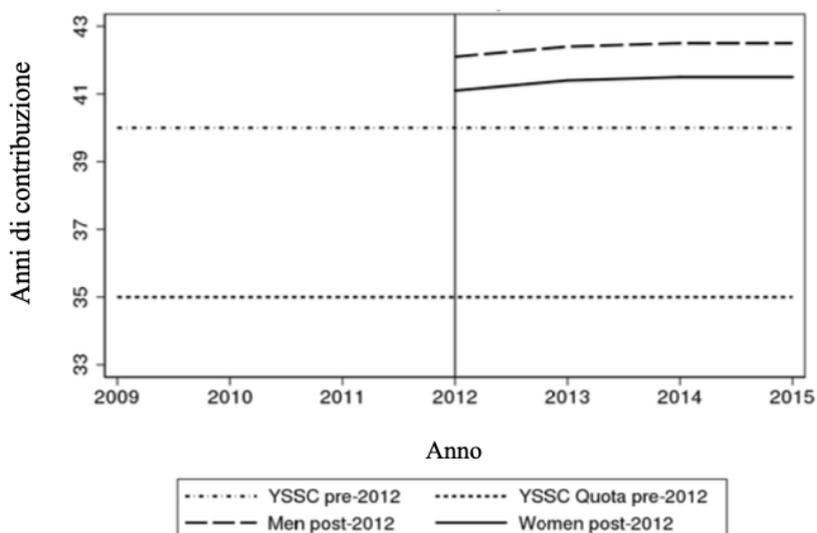


Figura 2 – Evoluzione dei requisiti di accesso alle pensioni di anzianità pre e post 2012.

Fonte: Carta F., D'Amuri F., von Wachter T.: *Workforce aging, pension reforms and firm outcomes*. Bank of Italy Working Paper n. 1297, settembre 2020.

4

### Pensioni di vecchiaia

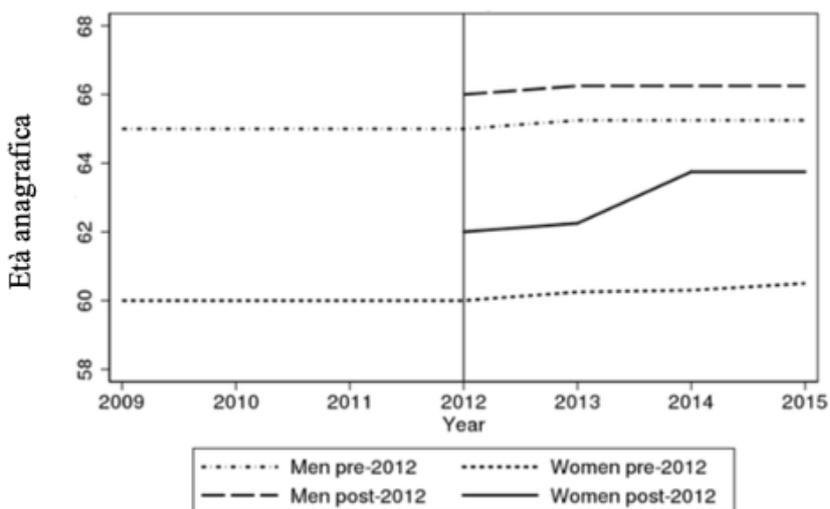


Figura 3 – Evoluzione dei requisiti di accesso alle pensioni di vecchiaia pre e post 2012.

Fonte: Carta F., D'Amuri F., von Wachter T.: *Workforce aging, pension reforms and firm outcomes*. Bank of Italy Working Paper n. 1297, settembre 2020.

<sup>4</sup> YSSC sta per Years of Social Security Contributions, anni di contribuzione previdenziale.

Come si può notare, il cambiamento maggiore è avvenuto in capo alle donne, sia per quanto riguarda il pensionamento di anzianità che per quello di vecchiaia, con un aumento significativo dei requisiti anagrafici e contributivi. Ciò si evince anche dai grafici riportati a seguire che rappresentano come si sia modificato il flusso dei pensionamenti dopo l'entrata in vigore della manovra nel 2012:

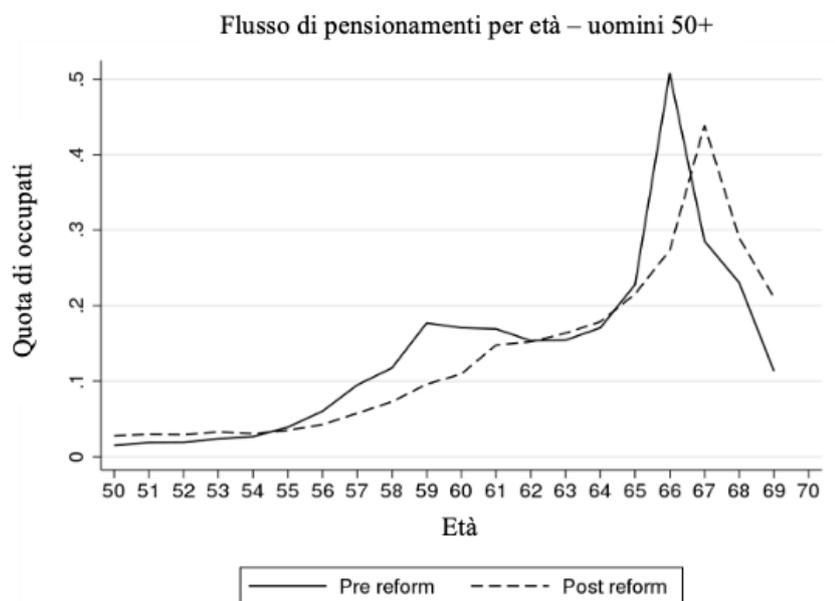


Figura 4 - Flusso di pensionamenti prima e dopo la riforma, uomini con più di 50 anni. Dati Istat.

Fonte: Carta F., D'Amuri F., von Wachter T.: *Workforce aging, pension reforms and firm outcomes*. Bank of Italy Working Paper n. 1297, settembre 2020.

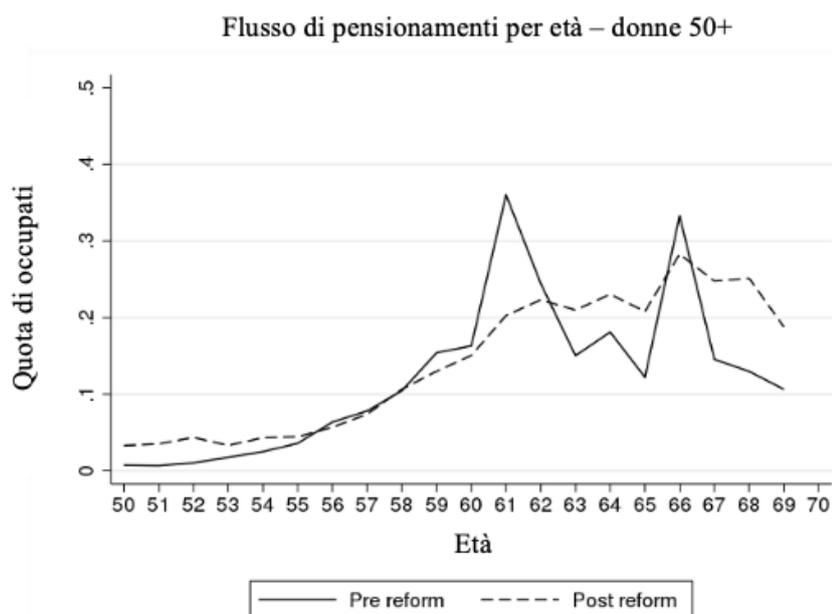


Figura 5 - Flusso di pensionamenti prima e dopo la riforma, donne con più di 50 anni. Dati Istat.

Fonte: Carta F., D'Amuri F., von Wachter T.: *Workforce aging, pension reforms and firm outcomes*. Bank of Italy Working Paper n. 1297, settembre 2020.

Altre criticità hanno riguardato coloro i quali fossero entrati nel mondo del lavoro dopo il 1996 con retribuzioni basse, in quanto sarebbero stati penalizzati dal mancato raggiungimento dell'importo soglia. Analogamente, i soggetti con vita lavorativa discontinua e salari bassi (Lo Conte, 2020).

Se la manovra *Salva Italia* è intervenuta in un momento di forte crisi economica a inasprire i criteri di accesso alle diverse forme pensionistiche, riscontrando una vigorosa opposizione e crescenti tensioni sociali, ma riuscendo a tagliare di qualche decimo di punto percentuale la spesa pubblica per pensioni, una volta superata la fase più critica per il Paese e avviatisi verso l'uscita dalla crisi finanziaria i Governi che si sono succeduti hanno introdotto riforme volte a ridurre l'età di pensionamento per certe categorie di lavoratori.

Tra il 2017 e il 2019 sono state proposte attraverso le Leggi di Bilancio alcune novità in termini di pensionamento anticipato; tra queste nel 2017 è stato introdotto l'*Anticipo Pensionistico Sociale* (APE), riservato a soggetti in stato di bisogno o comunque rientranti in particolari categorie, che avessero almeno 63 anni di età e 30 anni di contributi e non fossero già titolari di altra pensione diretta, erogato fino alla decorrenza della pensione di vecchiaia. L'APE volontaria invece è stato configurato come prestito coperto da polizza assicurativa per il rischio di premorienza, da restituire in 20 anni dal momento della maturazione dei requisiti per la pensione di vecchiaia e destinato ai soggetti con almeno 63 anni di età e 20 anni di contributi versati. Nel 2019 è stato poi reintrodotta in sistema delle "quote" in via sperimentale fino al 31 dicembre 2021. Si tratta della pensione anticipata *Quota 100* che prevede l'erogazione della prestazione per quei lavoratori che abbiano maturato 38 anni di contributi e almeno 62 anni d'età (o 63 anni d'età e 37 di contributi e così via a sommare a 100). Inoltre, la legge 26/2019 ha introdotto anche il blocco fino al 2026 dell'adeguamento del requisito di anzianità contributiva alle variazioni della speranza di vita per il canale di pensionamento indipendente dall'età (MEF, Rapporto 21, 2020).

## 1.4 Gli effetti

A questo punto della trattazione è interessante osservare graficamente quali siano stati i risvolti delle riforme analizzate sul bilancio dello Stato.

La *Figura 6* mostra l'andamento della spesa pensionistica dal 1989 al 2018, al netto dei trasferimenti dalla Gestione per gli Interventi Assistenziali, confrontati con i saldi tra le entrate e le uscite per le prestazioni previdenziali e con il totale dei contributi versati dai lavoratori per ogni anno. Nonostante i tentativi di rendere il sistema quanto più sostenibile possibile nel lungo periodo abbiano avuto effetti positivi sul controllo della spesa pensionistica, che è cresciuta ad

un tasso solo leggermente inferiore al tasso di crescita del PIL dal 1998 in poi, le crisi economiche e politiche che si sono succedute ne hanno minato la stabilità; benché i saldi previdenziali avessero fatto registrare un sostanziale pareggio dei conti nel 2008, la riduzione delle contribuzioni ha generato disavanzi di gestione via via crescenti.

### Spesa previdenziale, contribuzione e saldi di gestione

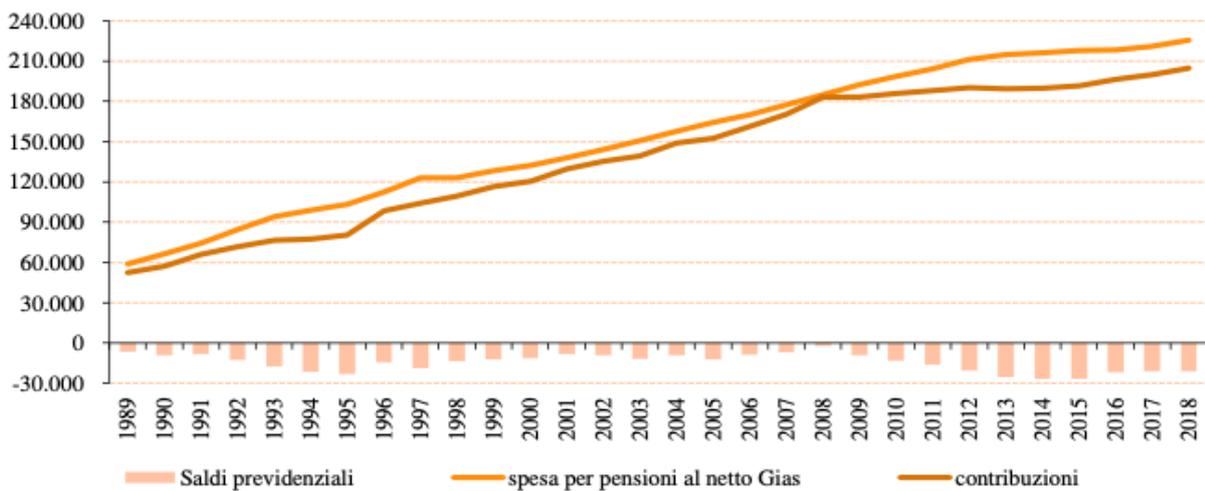


Figura 6 - Spesa previdenziale, contribuzione e saldi di gestione

Fonte: Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali, Rapporto n.7 anno 2020 – *Il bilancio del sistema previdenziale italiano - Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2018*

Nel prossimo capitolo si approfondiranno le determinanti che hanno portato allo scenario attuale, confrontando la situazione italiana con quella dei principali Paesi membri dell'OCSE.

## ***CAPITOLO 2***

# **LA DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI: ITALIA A CONFRONTO**

### **2.1 I fattori macroeconomici e sociali**

Nel capitolo precedente sono state analizzate le riforme che hanno interessato il sistema pensionistico italiano nella storia recente e si è visto come l'obiettivo da raggiungere nel lungo periodo sia quello della sostenibilità finanziaria del sistema a fronte dei cambiamenti economici e soprattutto sociali che interessano molti dei Paesi industrializzati a livello globale.

Il fenomeno che influisce maggiormente in maniera negativa sulla stabilità e funzionalità dei sistemi previdenziali è l'invecchiamento demografico. Il concetto di *Aging Society* definisce una società con i tratti distintivi della popolazione mondiale odierna, che presenta un'età media in crescita da decenni e vede il vecchio continente in testa per popolazione più anziana.

L'innalzamento dell'età media della popolazione è dovuto anzitutto all'aumento dell'aspettativa di vita alla nascita, sia per gli uomini che per le donne; inoltre, il tasso di fecondità della popolazione femminile si è sensibilmente ridotto e ciò implica un calo delle nascite che aggrava l'effetto dell'invecchiamento, inibendo anche il ricambio generazionale della forza lavoro. L'indice di dipendenza fornisce un'ulteriore conferma del trend intrapreso, misurando il rapporto percentuale tra popolazione non attiva (da 0 a 14 anni e oltre i 64 anni) e popolazione attiva: tale rapporto è destinato a crescere del 77% nei prossimi trent'anni, per raggiungere il 25% nel 2050. Vale la pena sottolineare come in realtà l'equilibrio tra durata della vita lavorativa e anni trascorsi in pensione si sia deteriorato, provocando uno slittamento dei limiti inferiore e superiore della forchetta di età della popolazione attiva, che viene ora considerata tra i 20 e i 69 anni; in molti Paesi industrializzati, tuttavia, i giovani entrano nel mondo del lavoro ancora più tardi a causa di percorsi di studio più lunghi e l'effettiva durata della vita lavorativa viene drasticamente ridotta anche nel caso di carriere interrotte o discontinue (Allianz Global Pension Report, 2020).

I dati messi a disposizione dal report annuale prodotto da Allianz Research evidenziano come l'aspettativa di vita sia destinata a crescere di ulteriori 4 anni in media a livello mondiale nei prossimi tre decenni. In Europa si prevede che la percentuale media di anziani over 65 sul totale della popolazione aumenterà dal 19% registrato nel 2020 al 28% atteso nel 2050.

Piramide della popolazione, EU-28, 2018 e 2050 (in % della popolazione totale)

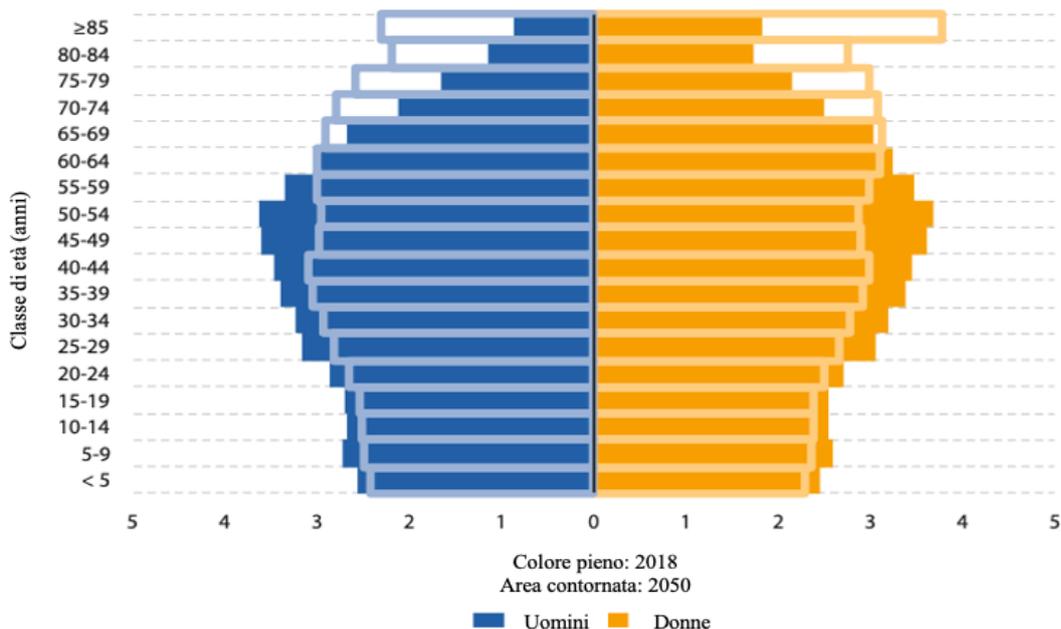


Figura 7 - Piramide della popolazione EU-28, 2018 e 2050 in % popolazione totale; proiezioni Eurostat 2018.

Tra i Paesi OCSE l'Italia, insieme a Grecia e Portogallo, presenta la popolazione più anziana e l'allungamento dell'aspettativa di vita è visibile dalla piramide della popolazione. Parallelamente, le stime effettuate dall'Istat sullo scenario "mediano" evidenziano come la dinamica demografica che interesserà il nostro Paese sarà caratterizzata da una riduzione progressiva della popolazione, accompagnata da un tasso di natalità lievemente in flessione. Le Figure 8 e 9 tratte da report Istat mettono in luce l'estremo sbilanciamento demografico che l'Italia si troverà ad affrontare nei prossimi quarant'anni.

Speranza di vita a 65 anni - Italia  
(in anni)

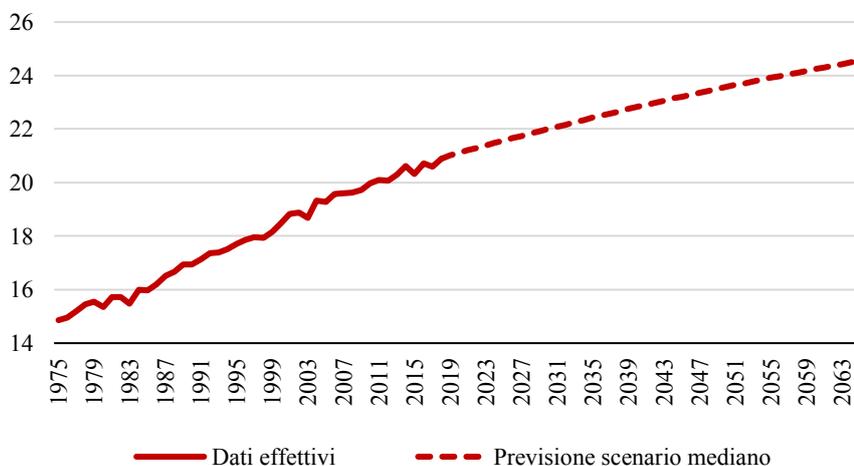


Figura 8 – Speranza di vita a 65 anni in Italia – Scenario mediano e intervallo di confidenza al 90%.

Fonte: Istat, tavole di mortalità della popolazione residente; allegato statistico 4 marzo 2020.

Nascite e decessi in Italia, 2017-2065  
(in migliaia)

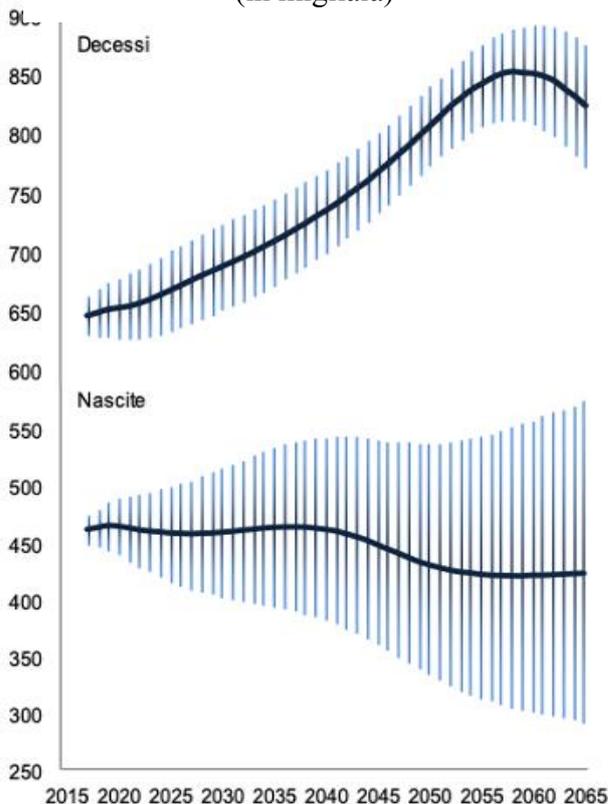


Figura 9 - Nascite e decessi in Italia - Scenario mediano e intervallo di confidenza al 90%.

Fonte: Istat, report 3 maggio 2018.

Un ulteriore elemento da considerare è il fatto che le coorti dei cosiddetti *baby boomers*, cioè la generazione nata tra la fine degli anni '40 e la metà degli anni '60, si riverseranno nel sistema delle pensioni nel giro di qualche anno, contribuendo ad aggravare la già compromessa stabilità della struttura. Il boom di nascite verificatosi intorno alla metà del secolo scorso, infatti, aveva segnato un periodo assai florido per l'Italia accompagnato da criteri per il pensionamento particolarmente generosi; come si è visto nel capitolo precedente, la tendenza ha subito un brusco cambio di rotta agli inizi degli anni '90 e gli strascichi di quelle misure lassiste si manifesteranno completamente solo al raggiungimento della cosiddetta "gobba pensionistica": quel momento che si attendeva come un picco per il 2030 viene oggi definito dagli esperti come un *plateau* lungo un quindicennio in cui il livello di spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL rimarrà stabile attorno al 16,5% in Italia; l'inversione sarà possibile solo quando il sistema misto esaurirà definitivamente la sua funzione lasciando il posto ad un meccanismo interamente contributivo, con tassi di sostituzione più bassi, accompagnato dall'uscita dal sistema stesso della generazione del baby boom.

Tra le componenti che influenzano gli aspetti demografici e sociali trattati va sottolineato come il fenomeno migratorio giochi un ruolo fondamentale: un flusso netto di migranti positivo, cioè un numero di stranieri in entrata superiore al numero di italiani che si

trasferiscono all'estero in un anno, determina un ampliamento della base di lavoratori attivi e quindi un incremento dei contributi versati, utilizzati per finanziare l'erogazione delle somme ai cittadini in pensione. Le stime, ancorché molto incerte, determinano scenari pressoché analoghi in termini di tendenza generale, anche se è evidente che una diminuzione nei flussi in entrata determinerà come risultato un picco nella curva di qualche punto percentuale più elevato rispetto ad una situazione in cui il flusso netto di migranti sia maggiore.

Oltre ai fattori demografici e sociali elencati poc'anzi, le varie crisi economiche che si sono succedute negli ultimi decenni hanno provocato effetti negativi sui sistemi previdenziali di molti Paesi; l'aumento della disoccupazione e la riduzione dei salari, infatti, non hanno fatto altro che diminuire i contributi versati dai lavoratori, almeno temporaneamente. La misura di intervento dei governi è dipesa dall'ampiezza dello spazio di manovra in relazione alla pressione fiscale e contributiva vigente: alcuni Paesi hanno innalzato le aliquote contributive, accentuando tuttavia il rischio di un ulteriore rallentamento economico a seguito della diminuzione dei salari e dell'aumento del tasso di disoccupazione. Questa soluzione ha trovato minore margine di azione in Italia: l'aliquota media per i 32 Paesi OCSE che presentano contribuzione previdenziale obbligatoria nel 2018 è stata pari al 18,5% del salario percepito, l'Italia si è posizionata invece al primo posto con il 33% della retribuzione lorda. È tuttavia da considerare il fatto che in Italia l'obbligo contributivo finanzia non solo le pensioni di vecchiaia ma anche quelle di disabilità e invalidità, così come accade solo in altri 11 Stati OCSE tra cui Germania e Stati Uniti. Inoltre, il nostro Paese occupa il quarto posto nella classifica stilata dal Fondo Monetario Internazionale (2018) delle nazioni membri dell'Organizzazione maggiormente indebitate in rapporto al PIL, secondo ancora una volta solo alla Grecia tra i Paesi UE.

## **2.2 Le differenze tra i Paesi membri**

I suddetti trend demografici ed economici hanno di fatto stimolato il dibattito politico internazionale attorno a due temi importanti: la crescita del peso della spesa pubblica per pensioni – sostenibilità del sistema – e l'adeguatezza dei trasferimenti. Per far fronte agli strascichi lasciati dalle crisi finanziarie ed economiche molti governi hanno messo mano all'impostazione del sistema previdenziale nel tentativo di contenere il debito pubblico. Le nazioni maggiormente colpite presentano ad oggi livelli di deficit budgetari rilevanti, un debito pubblico alimentato anche dalla crescente spesa per pensioni ed un'età media della popolazione crescente e già molto elevata: il riferimento tra i Paesi OCSE è in particolare a Grecia, Italia,

Francia e Portogallo, che oltre ad essere tra i maggiormente indebitati, secondo le stime registreranno anche il più alto indice di dipendenza degli anziani nel mondo entro il 2050.

Se è vero che lo stock di debito aumenta in genere nelle fasi recessive più di quanto non diminuisca nelle fasi espansive, è altrettanto vero che dopo ogni crisi i problemi che erano venuti prepotentemente a galla tornano ad essere avvolti da un velo di Maya; nella maggior parte dei Paesi OCSE, infatti, le riforme previdenziali legiferate a ridosso della crisi finanziaria globale del 2009 sono state integrate o annullate da riforme successive che hanno allentato nuovamente i requisiti di accesso stringenti messi in atto durante la fase recessiva. Basti pensare che tra il 2008 e il 2016 la quota di prestazioni pensionistiche di vecchiaia è aumentata nell'UE-28 del 32,8% in termini di prezzo corrente e, nel 2016, queste ultime hanno rappresentato il 76,6% del totale delle prestazioni previdenziali erogate (European Commission, 2019).

Le risorse stanziare per il pagamento delle pensioni da ciascuno Stato membro dell'Unione Europea e le misure adottate variano considerevolmente riflettendo fattori macroeconomici, la situazione in cui versano le finanze statali e il tenore di vita della popolazione. Tra il 2017 e il 2019 alcuni Paesi, tra cui l'Italia, hanno deciso di limitare l'aumento dell'età pensionabile e di ampliare le opzioni per il pensionamento anticipato, l'Estonia ha invece irrigidito i criteri anagrafici, la Germania ha ridotto i contributi per i lavoratori a basso reddito e la Svezia ha modificato le norme fiscali per i pensionati.

Secondo i dati forniti dall'OCSE nel 2018 l'età media di ammissibilità alla pensione dopo una carriera lavorativa completa dai 22 anni si è attestata a 51 anni per gli uomini in Turchia, a 67 anni sia per gli uomini che per le donne in Italia, Islanda e Norvegia; stando alle riforme in essere e secondo le stime nel prossimo futuro il requisito verrà incrementato da più della metà dei Paesi dell'Area, per raggiungere i 62 anni in Turchia, Grecia, Lussemburgo e Slovenia e oltre i 71 anni in Italia, Estonia, Danimarca e Paesi Bassi, con una media di 65,9 anni nel 2060. I dati evidenziano che in media gli ultrasessantacinquenni percepiscono circa l'87% del reddito medio disponibile della popolazione totale e che i tassi di sostituzione per gli schemi di contribuzione obbligatoria raggiungono con le norme attuali una media del 59%, spaziando da minimi del 30% in Lituania, Messico e Regno Unito, a massimi del 90% e più in Italia, Austria, Lussemburgo, Portogallo e Turchia; tali tassi basati su carriere complete sono tuttavia destinati a diminuire nei prossimi decenni nella maggior parte delle nazioni.

Come si evince dal grafico riportato di seguito la maggior parte dei Paesi OCSE e in particolare quelli europei mantengono al momento requisiti anagrafici di accesso alle pensioni di vecchiaia inferiori ai 65 anni; in un'ottica di lungo periodo, quindi, se dalla metà del secolo scorso la tendenza è stata al ribasso, il trend si è invertito a partire dagli anni Novanta nella maggior parte degli Stati ed è destinato a proseguire parallelamente all'allungamento dell'aspettativa di vita; in termini di sostenibilità dei sistemi previdenziali, tuttavia, se l'adeguamento non riuscirà a tenere il passo con gli sviluppi demografici gli equilibri finanziari finiranno per deteriorarsi ulteriormente, a meno di aumenti nell'imposizione contributiva o di riduzioni ulteriori nei tassi di sostituzione.

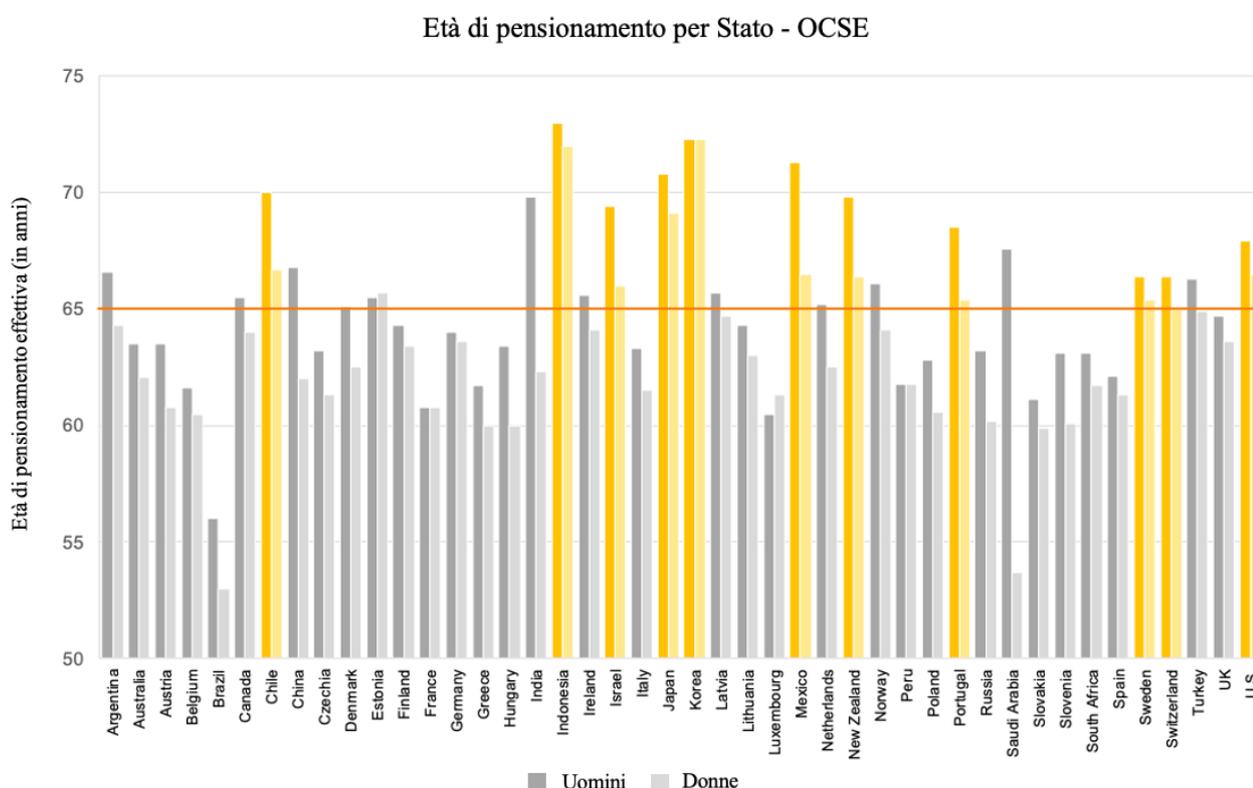


Figura 10 - Età di pensionamento effettiva per Stato; dati OCSE, 2019. (Gli Stati contrassegnati da barre di colore giallo presentano un'età di pensionamento sia per gli uomini sia per le donne superiore ai 65 anni).

Fonte: Allianz Global Pension Report, 2020.

### 2.3 La rilevanza per il debito pubblico

Si è visto come i Paesi maggiormente indebitati nell'area OCSE siano Grecia, Italia, Portogallo e Francia; non deve sorprendere se proprio questi ultimi siano anche gli Stati che spendono maggiormente per il sistema previdenziale in rapporto al PIL. L'Europa continentale presenta come accennato una popolazione già molto anziana rispetto ad Africa e Asia e a ciò si accompagna un elevato tasso di indebitamento pubblico.

Il debito pubblico è una grandezza stock che rappresenta l'ammontare di debito che lo Stato contrae verso soggetti economici terzi per finanziare la spesa pubblica; se le uscite statali al lordo della spesa per interessi eccedono le entrate si parlerà di deficit (o disavanzo) pubblico in un determinato periodo di tempo; il disavanzo accumulato negli anni alimenta il debito pubblico. In Italia quest'ultimo è in continua crescita e, secondo l'ultimo dato fornito dalla Banca d'Italia, ha toccato un nuovo massimo al 31 ottobre 2020 attestandosi a 2.587 miliardi di euro. Per riuscire ad attribuire il giusto peso a queste nozioni è opportuno confrontarne il valore assoluto con il valore aggregato dei beni e servizi finali prodotti dallo Stato in un dato periodo. Le stime effettuate da *Mazziero Research* prospettano un rapporto debito pubblico/PIL a fine 2020 del 161,9%, mentre il deficit pubblico/PIL toccherà i 10,4 punti percentuali. Alla luce di questi risultati è necessario considerare come il prodotto interno lordo italiano abbia intrapreso una brusca discesa nel corso del 2020 a causa della pandemia che ha colpito il globo, in linea con gli esiti registrati dalla maggior parte dei Paesi OCSE, e per questo si stima che a fine anno arriverà a contrarsi di circa 900 punti base. È evidente che solo se il tasso di crescita nominale del PIL superasse il costo del debito sarebbe possibile una riduzione del rapporto debito/PIL anche in caso di disavanzo primario, cioè di uscite eccedenti le entrate al netto della spesa per interessi. Non è questo il caso dell'Italia: negli ultimi trent'anni, infatti, questa condizione si è verificata soltanto due volte.

Il Documento di Economia e Finanza 2020 elaborato dal Governo Conte indica che la spesa per trasferimenti sociali non in natura e in particolare *«le previsioni della spesa pensionistica scontano il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei cambiamenti legislativi introdotti negli anni passati, tra cui la c.d. 'Quota 100'. La crescita delle prestazioni sociali monetarie subirà un rallentamento nel 2021, in cui la variazione annua positiva sarà di soli 0,3 punti percentuali»*. Dal bilancio statale si rileva che nel 2019 la spesa per trasferimenti sociali in denaro – principalmente pensioni e altri interventi a sostegno del reddito – ha rappresentato circa il 41% del totale della spesa pubblica, con 361 miliardi erogati a fronte di 242 miliardi di introiti da contributi sociali; lo sbilancio risulta particolarmente rilevante e indica come il sistema non sia finanziato in maniera adeguata.

La Figura 11 riassume le variazioni che si sono verificate dal 1997 al 2018 in termini di PIL, contributi versati, spesa per pensioni e saldi di gestione; ciò che si rileva è un andamento discendente della spesa pensionistica a fronte di un'instabilità piuttosto marcata sia delle entrate contributive che del PIL, che seguono un trend simile confermando la propensione del sistema previdenziale a vedere accentuato il proprio squilibrio finanziario nelle fasi di recessione economica.

### PIL, contribuzioni, spesa per pensioni e saldi di gestione (variazioni annue %)

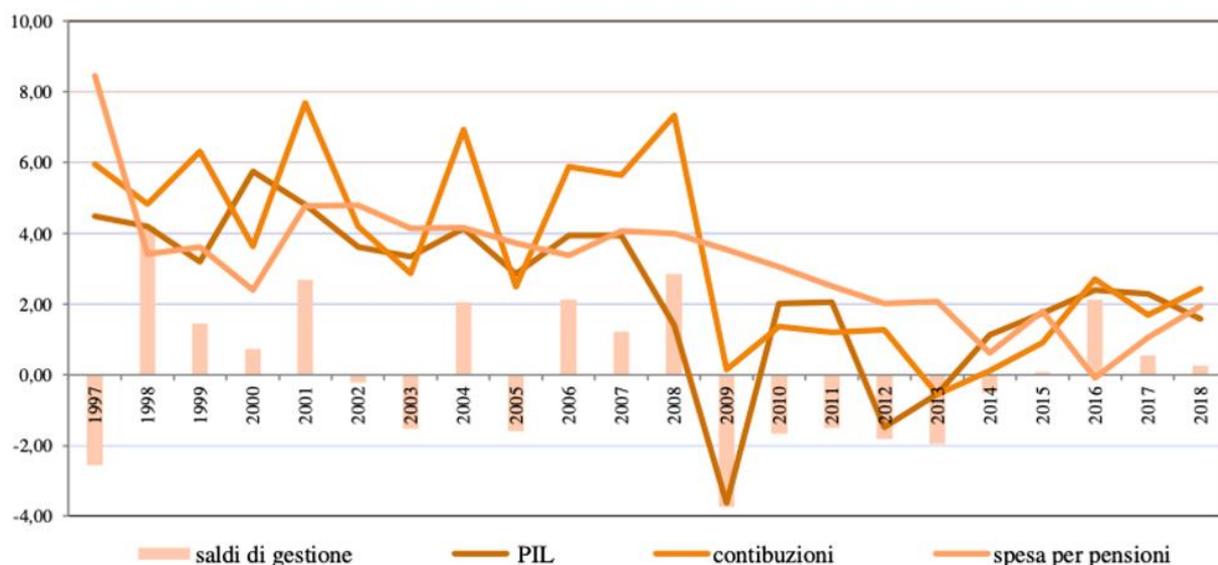


Figura 11 - PIL, contribuzioni, spesa per pensioni e saldi di gestione. Variazioni annue in %.

Fonte: Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali, Rapporto n.7 anno 2020 – Il bilancio del sistema previdenziale italiano - Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell’assistenza per l’anno 2018.

Da ultimo, un confronto con i Paesi membri dell’OCSE per capire dove si collochi l’Italia rispetto all’andamento generale. Come visto precedentemente, la Grecia è uno degli Stati più indebitati e nel 2015 ha speso il 16,9% del PIL in pensioni; l’Italia nello stesso anno ha registrato un 16,2%, Austria, Francia e Portogallo rapporti tra il 13% e il 14%. Nazioni con percentuali di spesa previdenziale su PIL molto più basse sono Islanda, Messico e Corea con spese tra il 2% e il 3%, ma anche Australia, Canada, Irlanda e Nuova Zelanda, che tuttavia presentano economie notevolmente differenti da quelle dall’Europa continentale in quanto registrano una demografia molto favorevole, tassi di produttività più elevati e livelli di innovazione maggiori.

## ***CAPITOLO 3***

### **CONCLUSIONI**

Nei precedenti capitoli si è visto quali siano stati gli sviluppi cui il sistema pensionistico italiano è andato incontro, sia da un punto di vista sociale che economico e politico.

È quindi giunto il momento di trarre le considerazioni finali su ciò che è ragionevole attendersi per il medio termine.

Anzitutto, se gli interventi che hanno ridotto l'impatto della spesa pubblica sul PIL del Paese hanno riguardato in larga misura l'eliminazione dell'indicizzazione ai salari, l'introduzione del sistema di calcolo contributivo, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione e l'innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso alle pensioni, è altrettanto vero che la riforma messa in atto nel 2019 ha di fatto aumentato l'incidenza di tale voce di bilancio, introducendo requisiti meno stringenti, il pensionamento anticipato e il blocco dell'adeguamento della speranza di vita. In aggiunta agli effetti prodotti dall'introduzione di *Quota 100*, quali la più rapida uscita dal mercato del lavoro in corrispondenza del maggior ricorso al pensionamento anticipato previsto dalla riforma per il biennio 2020-2021, la pandemia di Coronavirus che ha colpito il globo a inizio 2020 ha provocato una forte contrazione del PIL della maggior parte dei Paesi a livello mondiale con conseguente aumento del tasso di disoccupazione, generando un incremento del numero di pensionati rispetto a quello di lavoratori e del rapporto spesa pubblica per pensioni su PIL.

Le stime della Ragioneria Generale dello Stato (RGS - 2019) indicano che, in uno scenario con una crescita del PIL stabile all'1% annuo non sarà sufficiente lavorare ininterrottamente fino ai 70 anni per assicurarsi un tasso di sostituzione dell'80%, ma sarà necessario accantonare annualmente il 10% della propria retribuzione alla previdenza complementare (Lo Conte, 2020). L'Italia, tuttavia, si trova ancora in una posizione di arretratezza rispetto agli altri Paesi OCSE in termini di sottoscrizione di piani previdenziali e assicurativi integrativi e sconta una disparità ancora rilevante a sfavore soprattutto di donne e giovani.

Come sottolineato dal Professor Sandro Gronchi, docente di Economia presso l'Università La Sapienza di Roma, la riforma *Quota 100* ha da un lato aumentato il disordine preesistente in termini di requisiti e criteri per il pensionamento, dall'altro i costi sostenuti dallo Stato per far fronte alla sostenibilità del sistema, ulteriormente messa a dura prova.

Tutti questi elementi sono racchiusi nel grafico alla Figura 12, che raffigura l'andamento della spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL dal 2000 al 2020 e le stime sviluppate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze fino al 2070.

Il picco, come si evince, è stato raggiunto proprio nel 2020, quando la spesa per pensioni ha registrato il nuovo record di sempre sfondando la soglia del 17% del PIL a causa dei fattori sopraccitati e le stime pubblicate a luglio 2020 mostrano uno scostamento massimo nei primi anni di previsione rispetto alla *Nota di aggiornamento del DEF 2019* (basata su dati Istat 2018). La successiva decrescita della spesa e l'attenuarsi della discrepanza tra scenario nazionale base 2020 e 2019 è da attribuire al completamento del passaggio al sistema contributivo e all'eliminazione delle coorti dei baby boomers.

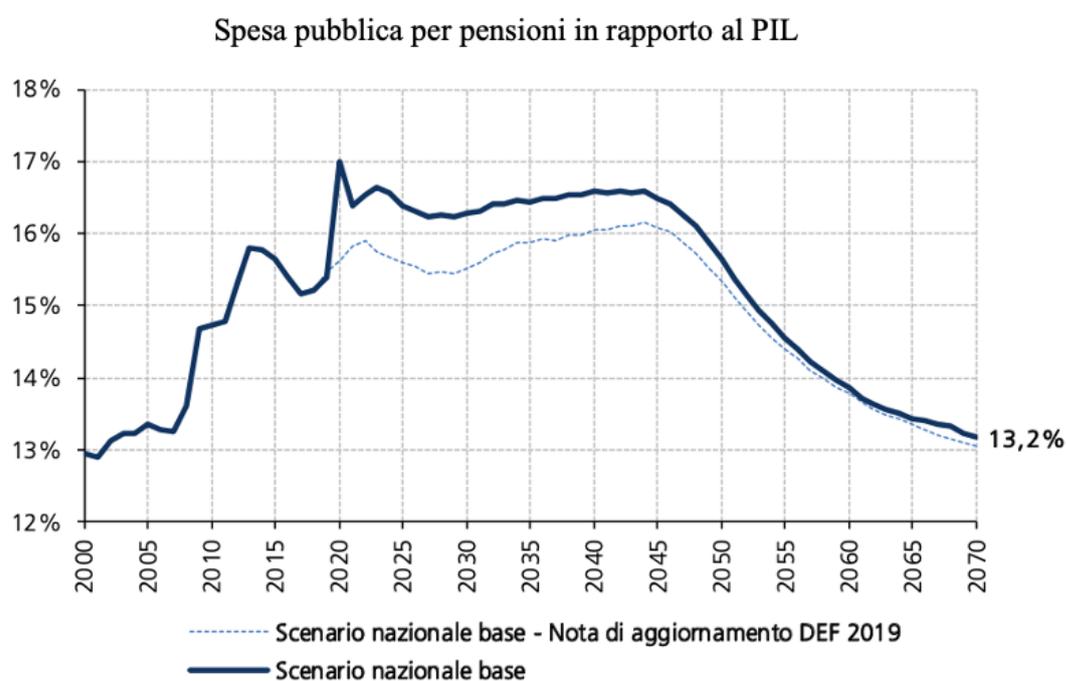


Figura 12 - Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL.

Fonte: MEF, rapporto n. 21, anno 2020 - *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*,

La RGS ha inoltre ipotizzato che le misure adottate attraverso la legge 26/2019 perdano il carattere di transitorietà, venendo prorogate; è stato quindi sviluppato un esercizio volto a quantificare i costi legati a questa possibile evoluzione. Secondo le previsioni, nel caso in cui il canale di accesso al pensionamento anticipato con 38 anni di contributi e 62 di età divenisse strutturale, l'aumento dell'incidenza della spesa per pensioni sul PIL sarebbe rilevante, con un picco del 17,1% che verrebbe raggiunto nel 2032. Nel complesso, considerando l'intero periodo di previsione fino al 2070, questa manovra provocherebbe un maggior onere a carico del

sistema di ben 6 punti percentuali di PIL rispetto alla legislazione vigente (MEF, Rapporto 21, 2020).

Uno degli aspetti cruciali a fronte di quanto visto fino ad ora è la mancanza di omogeneità e uniformità nel trattamento che viene riservato ai cittadini e che deriva dalla carenza di coesione a livello politico. Allo stato attuale, il susseguirsi di manovre che hanno introdotto e rettificato requisiti e modalità di pensionamento sempre differenti hanno generato delle “*disparità socialmente insostenibili*”; secondo il Professor Gronchi, rendere le regole di accesso uniformi a prescindere dall’anno in cui si sia entrati nel mondo del lavoro avrebbe un costo nel breve periodo che verrebbe tuttavia ricompensato nel lungo termine dal minore importo erogato a fronte di montanti contributivi e coefficienti di trasformazione inferiori (Lo Conte, 2020).

Per concludere, a fronte dei rischi macroeconomici cui i sistemi pensionistici di tutti i Paesi sviluppati sono esposti, quali shock finanziari, rischi demografici e occupazionali e rischi legati all’inflazione, risulta evidente come non sia più possibile procrastinare un intervento mirato che riporti il sistema ad un livello di sostenibilità finanziaria congruo a mantenere le promesse pensionistiche nel medio/lungo termine attraverso la corresponsione di prestazioni adeguate e costanti requisiti di accesso, attuando investimenti specifici per incentivare i cittadini a rimanere nel mondo del lavoro quanto più a lungo, anche mettendo in piedi collaborazioni con il mondo accademico per riuscire a sviluppare quei meccanismi che “*consentirebbero di navigare nelle difficili acque dell’invecchiamento demografico e dell’instabilità globale*” in maniera più consapevole e benefica per la collettività (Lo Conte, 2020).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Il conteggio finale delle parole di questo elaborato è di 8420.

## Bibliografia e sitografia

- Art. 38 Cost.
- Barslund, M., *Pension Systems in the EU - Some Policy Issues*. Intereconomics 55, 2020
- Borsa Italiana, *Legge Fornero: cosa dice e cosa ha cambiato la riforma pensioni Fornero*, 2019 - [www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/pensioni/la-riforma-fornero.htm](http://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/pensioni/la-riforma-fornero.htm) (11 novembre 2020)
- Börsch-Supan, A., *From Traditional DB to Notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy, and Germany*, Journal of the European Economic Association 3, no. 2/3, 2005 - [www.jstor.org/stable/40004988](http://www.jstor.org/stable/40004988) (12 ottobre 2020)
- Bosi, P., *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna, 2006
- Camera dei deputati, *Riforma previdenziale ed età pensionabile*, Servizio Studi XVIII Legislatura, 2020
- Carta, F., D'Amuri, F., Von Wachter, T., *Workforce Aging, Pension Reforms, and Firm Outcomes*, Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 1297, 2020
- Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali, *Il bilancio del sistema previdenziale italiano - Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2018*, rapporto n. 7, 2020
- Corte cost., 10 marzo 2015, n. 70/2015
- COVIP, *L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia*, [www.covip.it/wp-content/uploads/evoluzionedelsistemapensionistico.pdf](http://www.covip.it/wp-content/uploads/evoluzionedelsistemapensionistico.pdf) (31 ottobre 2020)
- D. L. 6 dicembre 2011, n. 201
- D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 503
- Eurostat, *Ageing Europe – Looking at the lives of older people in the EU, 2019 edition*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2019
- Fornero, E., Castellino, O., *La riforma del Sistema previdenziale italiano*, Il Mulino, Bologna, 2001
- Franco, D., Sartor, N., *Notional Defined Contribution in Italy – Unsatisfactory Present, Uncertain Future*, R. Holzmann and E. Palmer (eds) Non-Financial Defined Contribution (NDC) Pension Schemes: Concept, Issues, Implementation, Prospects, Washington, World Bank, 2006
- Franco, D., Tommasino, P., *Lessons From Italy: A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework*, Intereconomics 55, 2020

- Grimm, M., Holzhausen, A., *Allianz pension report 2020 – the silver swan*, Allianz Research, Monaco, 2020
- INPS Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, *Quali sono i tipi di pensione*, 2019 - [www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53596](http://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53596) (5 ottobre 2020)
- Istat, Dataset: *Indicatori demografici*, 2019 - [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_INDDEMOG1](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INDDEMOG1) (5 ottobre 2020)
- Istat, *Il futuro demografico del Paese*, comunicato stampa 3 maggio 2018
- Istat, *Il sistema previdenziale italiano*, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - Roma, 4 marzo 2020
- L. 23 agosto 2004, n. 243
- L. 8 agosto 1995, n. 335
- Lo Conte, M., *La pensione su misura*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2020
- Martorelli, S., Zani, P., *Una piccola storia della previdenza in Italia*, CISL Milano, Milano, 2016 - [www.cislmilano.it/dettagli\\_articolo/8021/-Piccola-storia-della-previdenza-in-Italia](http://www.cislmilano.it/dettagli_articolo/8021/-Piccola-storia-della-previdenza-in-Italia) (11 novembre 2020)
- Mazziere, M., Lawford, A., Serafini, G., *Italia 3 trim 2020: Pil debito e Co – Osservatorio trimestrale sui dati economici italiani*, Mazziere Research, dicembre 2020
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, rapporto n. 21, Roma, 2020
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2020*, sezione I, Programma di Stabilità, 24 aprile 2020
- OECD, *Pension-system Typology*, OECD Pensions at a Glance 2005: Public Policies across OECD Countries, OECD Publishing, Paris, 2006
- OECD, *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019
- OECD.Stat, Dataset: *Pensions at a Glance*, 2018 - <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PAG&lang=en> (5 ottobre 2020)
- Rosen, H., Gayer, T., *Scienza delle finanze*, IV edizione, McGraw-Hill Education, Milano, 2014
- The World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, 1994
- Ufficio parlamentare di bilancio, *Cambiamenti nelle proiezioni di medio-lungo termine della spesa pensionistica in Italia*, Flash n. 2/2020