

Pensioni: una storia senza fine?

Gianni Geroldi

RPS

Negli ultimi vent'anni il sistema pensionistico italiano è stato oggetto di continui interventi di riforma che hanno modificato il metodo di calcolo, con il passaggio al contributivo, elevato i requisiti di età per il pensionamento e rallentato l'indicizzazione delle pensioni all'inflazione. Scopo principale delle riforme è stato contenere nell'immediato la spesa pensionistica e renderla finanziariamente sostenibile nel medio lungo periodo. L'articolo fa una sintesi degli andamenti economici e finanziari del sistema previdenziale, in chiave retrospettiva e nelle proiezioni di lungo termine. Ciò che emerge conferma come gli interventi

del legislatore abbiamo conseguito importanti risultati sul piano della sostenibilità finanziaria. Tuttavia, il venir meno di alcuni elementi qualificanti del progetto originale alla base della riforma del 1995, la cui gradualità si è scontrata con i vincoli stringenti di bilancio, ha acuito i problemi di protezione per i giovani, le donne e i lavoratori più svantaggiati. Anche gli interventi dell'ultima Legge di bilancio, pur adottando misure per ridare un po' di flessibilità all'età di ritiro, non affrontano il problema sostanziale dei meccanismi redistributivi idonei a ridurre i rischi di reddito e a proteggere i lavoratori più deboli.

1. I temi in discussione

Non è esagerato affermare che, da vent'anni a questa parte, il sistema pensionistico e le sue riforme siano stati uno dei temi più dibattuti nel contesto politico ed economico italiano. Oltre ad essere tuttora terreno di continue proposte, dagli anni novanta dello scorso secolo la previdenza è stata anche oggetto di una quasi ininterrotta serie di interventi che, secondo gli obiettivi dei governi in carica, hanno soprattutto mirato a garantire l'equilibrio e la sostenibilità di lungo periodo del sistema¹.

¹ In estrema sintesi, per quanto riguarda le principali modifiche, si possono elencare:
 ♦ d.lgs. n. 503/1992 («riforma Amato»): incremento dell'età pensionabile (65 anni per gli uomini e 60 per le donne) e degli anni di contribuzione minima

Il susseguirsi in un arco di tempo relativamente breve di un così elevato numero di provvedimenti, sebbene sollecitati da un contesto di crisi e dai noti problemi della finanza pubblica del nostro paese, ha comunque sollevato molti dubbi circa l'esistenza di un disegno organico nel percorso seguito dalle riforme e, più di ogni altra cosa, ha determinato un diffuso stato di incertezza sul futuro delle pensioni: un esito che sembra in evidente contrasto con gli scopi che generalmente si prefigge un sistema di protezione sociale. Le frequenti modifiche delle norme previdenziali sono diventate fonte di preoccupazione per tutti, ma gli effetti più allarmanti sono quelli che riguardano le aspet-

(venti anni), oltre che regolazione delle forme di previdenza complementare;

- ♦ legge n. 335/1995 («Riforma Dini»): passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, integralmente per chi ha iniziato a lavorare dal 1996, pro rata per chi a fine 1995 non aveva raggiunto diciotto anni di anzianità ed esclusione di chi invece alla stessa data li aveva raggiunti;
- ♦ legge n. 449/1997 («Riforma Prodi»): aumento dei requisiti di età per la pensione di anzianità, con equiparazione dei dipendenti privati e pubblici e delle aliquote contributive dei fondi speciali di previdenza;
- ♦ legge n. 243/2004 («Riforma Maroni»): ulteriore aumento dell'età anagrafica per la pensione di anzianità (sessanta anni per tutti dal 2008, con requisito contributivo di trentacinque anni), riduzione da quattro a due delle cosiddette «finestre di uscita», delega per nuovi interventi sulla previdenza complementare;
- ♦ legge n. 247 del 2007 («Riforma Damiano»): gradualità dei requisiti per il pensionamento di anzianità, con l'introduzione dal luglio 2009 del «sistema delle quote»;
- ♦ d.l. n. 78/2010, convertito con legge 30 n. 122/2010: modifica delle finestre di uscita con la cosiddetta «finestra mobile» e aggancio dei requisiti per il pensionamento all'aspettativa di vita a partire dal 2015;
- ♦ d.l. n. 98/2011 convertito con legge n. 111/2011 e d.l. n. 138/2011 convertito con legge n. 148/2011: anticipo al 2013 per l'aggancio dei requisiti di pensionamento all'aspettativa di vita, equiparazione accelerata dell'età pensionabile delle donne del settore privato con quella del settore pubblico, blocco biennale della rivalutazione delle pensioni oltre cinque volte il trattamento minimo e blocco parziale per quelle superiori a tre volte il minimo;
- ♦ d.l. n. 201/2011 articolo 24 («Riforma Fornero») convertito con legge n. 214/2011: passaggio generalizzato al sistema contributivo pro rata dal 2012, innalzamento a 66 anni dell'età pensionabile con aggancio alla aspettativa di vita, aumento dei requisiti contributivi (quarantadue anni uomini e quarantuno donne) per la «pensione anticipata», con abbattimenti per chi ha meno di 62 anni, requisiti più restrittivi per poter accedere alla pensione calcolata interamente a contributivo.

tative della componente più giovane della popolazione. In mancanza di riferimenti affidabili sul futuro reddito da pensione, i giovani mostrano, infatti, una generale sfiducia sulla possibilità di maturare un reddito certo, se non addirittura un diritto alla pensione, e con un orizzonte temporale che appare molto lontano, sono spinti ad adottare comportamenti evasivi dell'obbligo di contribuzione e a prestare un'attenzione marginale alle scelte di risparmio previdenziale².

Il confronto con gli anni del fordismo e con gli schemi tradizionali dello stato sociale, cioè con i modelli che i lavoratori avevano assunto come riferimento dal secondo dopoguerra fino al periodo in cui hanno preso avvio le riforme del welfare, è sotto questo profilo illuminante. Per quanto riguarda la pensione, infatti, un calcolo approssimativo molto comune valutava il trattamento netto dopo il ritiro intorno all'ottanta per cento del reddito raggiunto negli anni finali dell'attività lavorativa. Aggiungendo i risparmi personali, il venir meno dei costi per l'ottenimento del reddito e la possibilità di svolgere ancora qualche prestazione remunerata dopo il pensionamento, per un dipendente con carriera stabile non c'era un eccessivo assillo su quali sarebbero state le sue condizioni di vita da anziano. E anzi, come hanno rilevato alcune ricerche sulla situazione reddituale dei pensionati, gli anziani erano in molti casi in grado di sostenere con la liquidazione e i loro risparmi le fasi iniziali dell'inserimento lavorativo e le spese per l'avvio di una famiglia dei propri figli³.

² Sull'incertezza e le difficili condizioni di reddito da pensione della popolazione più giovane sono stati espressi molti pareri, tra cui quello dell'attuale presidente dell'Inps professor Tito Boeri, in occasione della presentazione del rapporto Ocse, *Pensions at a glance 2015* (Roma, 1° dicembre 2015) e, più di recente, in interviste riguardanti le misure previdenziali della Legge di bilancio 2017. L'atteggiamento dei lavoratori più giovani è stato anche oggetto di sondaggi, i cui risultati sono riportati in alcuni rapporti. Si vedano ad esempio: Swg, 2011; Covip-Censis, 2013; Fondazione Unipolis, Demos&Pi, Osservatorio di Pavia, 2016; Doc-Eures, 2016.

³ Le condizioni di vita negli anni dopo la pensione presentano ovviamente altri aspetti molto complessi che qui non vengono approfonditi. Sul tema esistono peraltro indagini socio economiche molto articolate e, rispetto al problema della sicurezza in età anziana, è indicativo come alcuni risultati evidenziavano che le condizioni dei pensionati prima della recente crisi, ossia di coloro che avevano effettuato la carriera lavorativa dagli anni sessanta in poi dello scorso secolo, seppure con molte disparità, mostravano nel complesso una situazione soddisfacente (si veda ad esempio: Menniti e Tintori, 2006). Va però anche rilevato

Questa semplice aritmetica del reddito, su cui erano basate le attese dei lavoratori durante la lunga fase di crescita economica del secondo dopoguerra, come dimostravano i conti, non era sostenibile finanziariamente e necessitava di opportuni correttivi, ma aveva il pregio di delineare un quadro più certo e, quindi, di dare un senso di maggiore sicurezza alle persone, rispondendo alla principale funzione della protezione sociale. La frenata dello sviluppo, a cui è seguita la lunga crisi con i suoi effetti negativi sul reddito e la precarietà dell'occupazione, ha minato queste relative sicurezze. Di fronte a profili di carriera lavorativa e a tassi di crescita dell'economia sempre meno prevedibili, pensioni maturate integralmente con le regole del metodo contributivo presentano oggettivamente livelli molto elevati di aleatorietà. Per i più giovani, che in prospettiva scontano maggiori discontinuità di occupazione e di reddito, è concreto il rischio di maturare un credito previdenziale insufficiente per avere in età anziana un livello di vita dignitoso. La concomitanza tra gli effetti negativi per l'occupazione dovuti alla crisi e le misure previdenziali adottate negli ultimi anni, che hanno visto un brusco innalzamento dei requisiti anagrafici per accedere alla pensione, ha però messo in seria difficoltà anche le leve dei lavoratori di età più avanzata, amplificando il rischio sociale di restare per periodi relativamente lunghi senza reddito da lavoro e senza pensione. L'innalzamento dei limiti di età da raggiungere per poter accedere alla pensione ha inoltre inasprito il problema delle capacità di adeguamento di chi è occupato in posti di particolare responsabilità per la salute collettiva o svolge lavori molto impegnativi dal punto di vista fisico e psicologico.

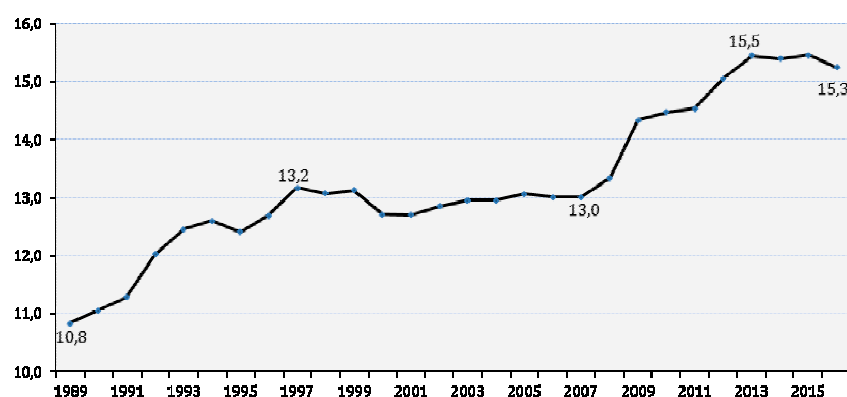
Sul tema complesso che collega le riforme del sistema previdenziale italiano, ritenute essenziali per garantire la sostenibilità finanziaria, agli effetti che ne sono conseguiti per ciò che riguarda la capacità di rispondere adeguatamente ai rischi e ai bisogni delle persone, si potrebbero fare molti altri approfondimenti. Per ragioni di spazio e per gli scopi che qui ci si prefigge, può essere sufficiente fermare l'attenzione su alcuni indicatori che evidenziano la situazione dei conti previdenziali, per poi passare in rapida rassegna gli aspetti di protezione sociale che appaiono più problematici e che sono alla base delle richieste di nuovi interventi.

che analisi più recenti, che già incorporano gli effetti della crisi, hanno segnalato un peggioramento delle condizioni di vita degli anziani dovuto a diversi fattori tra cui lo scadimento qualitativo dei servizi sociali.

2. Un quadro di sintesi dei conti della previdenza sociale

Per valutare la solidità economica e finanziaria di un sistema previdenziale si possono considerare diversi indicatori. Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, il rapporto tra la spesa per pensioni e il prodotto interno lordo è il valore che anche in sede europea viene di norma usato per confrontare lo stato di salute dei sistemi previdenziali dei paesi membri.

Figura 1 - Spesa pensionistica in percentuale del Pil (2016, dati provvisori)



In chiave retrospettiva, la figura 1 mostra che l'andamento di questo rapporto nel sistema previdenziale italiano ha seguito nel tempo dinamiche diverse⁴. Nel periodo fino al 1997, infatti, l'incidenza della spesa per pensioni sul Pil è aumentata in misura rilevante, passando dall'iniziale 10,8% al 13,2%. A questa crescita, è invece seguito un decennio in cui la quota è rimasta sostanzialmente stabile intorno a valori prossimi al 13%, mantenendo cioè un andamento rispondente al-

⁴ I dati provengono dal data base originario del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp) che aveva sede presso il Ministero del Lavoro. La ricostruzione dei valori contabili ha permesso di avere serie confrontabili a iniziare dal 1989. Dopo il 2013, a seguito della decisione di sciogliere il Nvsp, i dati sono stati aggiornati e integrati in un nuovo data base organizzato presso «Itinerari previdenziali», Centro studi con sede a Milano (www.itinerariprevidenziali.it/). I dati aggiornati sono stati rielaborati in base alla serie del Pil Sec 2010.

l'obiettivo di stabilizzare la spesa per pensioni rispetto al prodotto lordo previsto in modo esplicito dagli interventi di riforma della metà degli anni novanta⁵. Le modifiche legislative che in questa fase hanno avuto maggior ruolo nel frenare sia il numero che l'importo medio delle pensioni erogate sono state l'elevazione dei requisiti di età per il pensionamento e la più bassa indicizzazione delle prestazioni, mentre la gradualità prevista per la modifica del metodo di calcolo, ha inizialmente limitato gli effetti di quest'ultima misura. Con l'esplosione della crisi economica, l'incidenza della spesa per pensioni sul Pil ha ripreso a salire rapidamente, arrivando al 15,5% e mostrando qualche cenno di assestamento solo nell'ultimo triennio, in cui dopo anni di andamenti negativi si è registrata una modesta ripresa della crescita economica.

Il profilo scalinato del rapporto tra spesa per pensioni e Pil può lasciare dubbi circa l'efficacia delle riforme finora attuate nel contenere la spesa previdenziale. Per valutare le dinamiche da cui dipende l'andamento di questo rapporto, si può fare riferimento alla figura 2. In essa, i dati indicano che fino al 1997, cioè nel periodo in cui ancora non si erano manifestati gli effetti delle riforme, la crescita media della spesa pensionistica al netto dell'indicizzazione ai prezzi (4,5% annuo) era molto superiore alla dinamica reale del Pil (meno di 1,5% annuo).

⁵ Sinteticamente, è opportuno specificare quale sia l'effetto di una stabilizzazione del rapporto spesa pensioni/Pil sul valore medio delle pensioni. A tale scopo, il rapporto tra spesa pensionistica (P) e Pil (Y) può essere indicato:

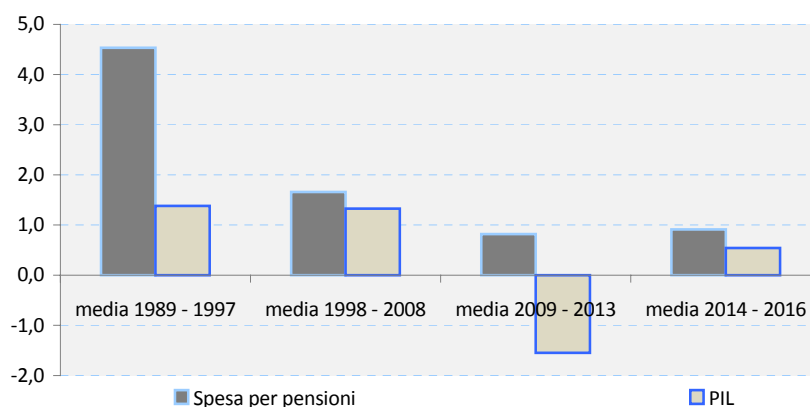
$$P/Y = \frac{p \cdot N(1+d)}{\pi \cdot L}$$

dove: p ammontare della pensione media; N numero dei pensionati; (1+d) numero medio di pensioni pro capite; π produttività pro capite; L numero di occupati. Poiché la spesa per pensioni deve rimanere stabile sul Pil, il rapporto può essere fissato $P/Y = c$ costante. Definendo il tasso di occupazione $e = L/A$ come rapporto tra occupati e popolazione in età di lavoro (A), si ricava che:

$$\frac{p}{\pi} = c \cdot \frac{e}{(1+d)} \cdot \frac{A}{N}$$

Pertanto, mantenere invariata la quota di spesa pensionistica sul Pil, quando a seguito delle dinamiche demografiche il rapporto tra popolazione in età di lavoro e pensionati diminuisce, implica che la pensione media diminuisca rispetto alla produttività pro capite (equiparabile al reddito medio da lavoro), a meno che: i) non aumenti il tasso di occupazione; ii) si riduca, con norme più restrittive, il numero di pensioni pro capite; iii) si innalzi l'età pensionabile in modo da riequilibrare il rapporto tra popolazione in età di lavoro e pensionati.

Figura 2 - Valori medi dei tassi medi reali di variazione (2016 - dati provvisori)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Istat, Contabilità nazionale; Itinerari previdenziali, database.

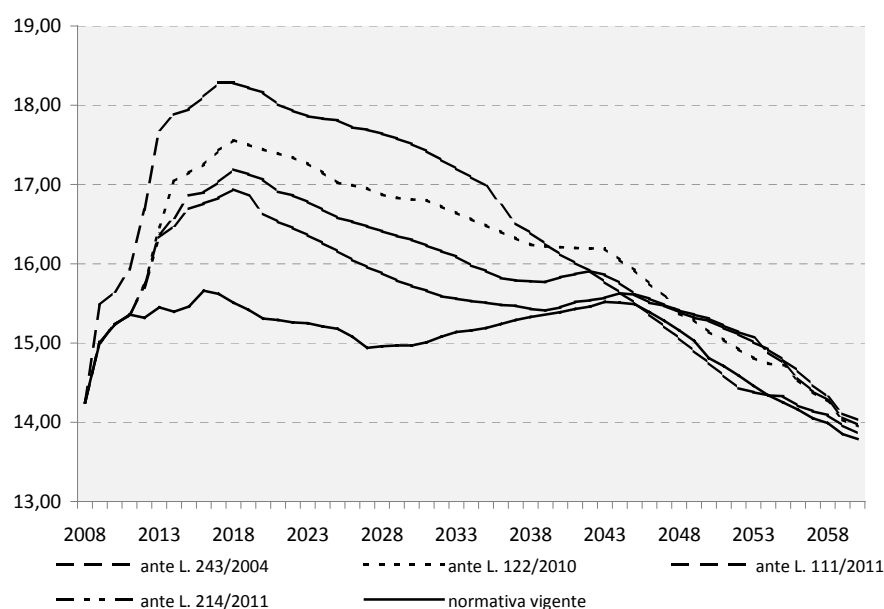
Nel decennio successivo alle riforme, la spesa per le pensioni appare però fortemente rallentata, con una variazione media annua poco sopra ad un terzo del periodo precedente (1,7%) e più vicina a quella del Pil (1,3%), con la conseguente stabilità del rapporto. Dopo il 2008 e fino al 2013 la dinamica reale della spesa per pensioni si è ulteriormente dimezzata (0,8%), ma la sua incidenza sul Pil è aumentata, dal momento che con la crisi la media annua di variazione del Pil reale è diventata fortemente negativa (-1,5%). Nell'ultimo triennio (2014-2015), nonostante una lievissima ripresa della spesa pensionistica (+0,1 % rispetto al periodo precedente) il rapporto è tornato a stabilizzarsi grazie alla modesta ripresa dell'economia, cresciuta nel triennio ad una media annua reale dello 0,5%.

Nel complesso, quindi, l'evoluzione dei due termini del rapporto indica che le riforme degli anni novanta e i successivi interventi hanno sensibilmente rallentato la crescita della spesa pensionistica e che, dunque, la mancata stabilizzazione del rapporto è dipesa quasi totalmente dal forte rallentamento e, per alcuni anni, dalle variazioni negative del Pil⁶.

⁶ In base alla nuova serie Istat Sec 2010 del Pil a valori concatenati, che registrano le variazioni reali del prodotto, solo nel 2016 il Pil italiano risulta avere un valore leggermente superiore a quello del 2000. Se si tiene conto del contemporaneo aumento della popolazione residente, il Pil pro-capite risulta diminuito nello stesso intervallo di tempo di circa il 6%.

Se da una visione retrospettiva, si passa alle proiezioni a lungo termine del rapporto, avendo a riferimento il modello utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato, si possono trarre altre importanti indicazioni in merito alla sostenibilità finanziaria del sistema. Il primo aspetto di rilievo riguarda l'evoluzione dei tracciati riportati in figura 3 che corrispondono a momenti successivi degli interventi legislativi in campo previdenziale.

Figura 3 - Spesa per pensioni in % del Pil con modifiche legislative



Fonte: Modello Mef-Rgs.

Come si vede, negli ultimi anni della proiezione, essi convergono verso un valore del rapporto tra spesa per pensioni e Pil pari al livello iniziale, cioè il 2008, anno precedente la crisi. Questo andamento delle curve è dovuto all'andata a regime del sistema contributivo che, coerentemente con le basi teoriche di questo metodo di calcolo, tende a stabilizzare nel tempo la quota della spesa per pensioni sul Pil⁷. Va ag-

⁷ Per una dimostrazione di questo risultato si può vedere Geroldi (2015a, pp. 87 e ss.). Va specificato che, nel caso si adotti come tasso di capitalizzazione il Pil

giunto che questo risultato non dipende dall'età di pensionamento degli assicurati poiché, con il metodo contributivo, l'ammontare della pensione è correlato all'età di ritiro e, quindi, un aumento dell'età assicurata prestazioni maggiori ma non influenza la stabilizzazione del rapporto tra spesa pensionistica e Pil.

L'altro importante aspetto che le proiezioni mettono in rilievo riguarda la considerevole entità dei risparmi di spesa conseguiti dagli interventi normativi. Integrando l'area tra i tracciati e assumendo una variazione media annua reale del Pil dal 2016 al 2060 pari all'1,4%, che è il tasso concordato in sede europea su cui si basano le proiezioni del modello Rgs, i risparmi medi annui tra la legislazione corrente e quella precedente il 2004 sono di circa 24,8 miliardi di euro annui e, rispetto alla normativa antecedente la Legge Fornero del 2011, i risparmi medi annui ammontano a circa 11,7 miliardi.

Considerando dunque sia l'andamento delle proiezioni di lungo termine, sia l'ammontare di queste cifre, si ha la conferma del fatto che la stabilizzazione della spesa previdenziale rispetto al Pil nel lungo periodo è interamente dovuta alla Riforma Dini del 1995, che ha introdotto il calcolo contributivo, mentre gli interventi successivi, oltre ad alcune misure già previste di armonizzazione della normativa previdenziale, hanno generato risparmi di spesa rilevanti in un arco di tempo intermedio, facendo essenzialmente leva sull'aumento dei requisiti di età e su altre restrizioni nel calcolo e nell'indicizzazione delle pensioni di tipo retributivo e misto.

Per avere ulteriori indicazioni in questo quadro sintetico dei conti della previdenza, è utile fare alcuni cenni anche all'andamento dei saldi delle gestioni previdenziali. Va ricordato che nella definizione dei saldi previdenziali rientrano tutte le gestioni obbligatorie pubbliche e private. Le entrate sono rappresentate solo dalle contribuzioni dirette e figurative, mentre non sono calcolate altre entrate come ad esempio i redditi derivanti dalle gestioni patrimoniali. Sul lato delle uscite, l'unica voce è data dalla spesa per pensioni e non sono, quindi, considerati i costi amministrativi delle gestioni. Va anche precisato che nella spesa per pensioni possono essere tenute separate le prestazioni di natura

nominale come nel sistema italiano, il risultato vale sia se la quota dei redditi da lavoro assoggettati a contribuzione rimane costante oppure diminuisce rispetto al Pil, anche se nel primo caso si ha anche equilibrio finanziario tra entrate e uscite, mentre nel secondo caso, le entrate contributive sono inferiori alle prestazioni pensionistiche.

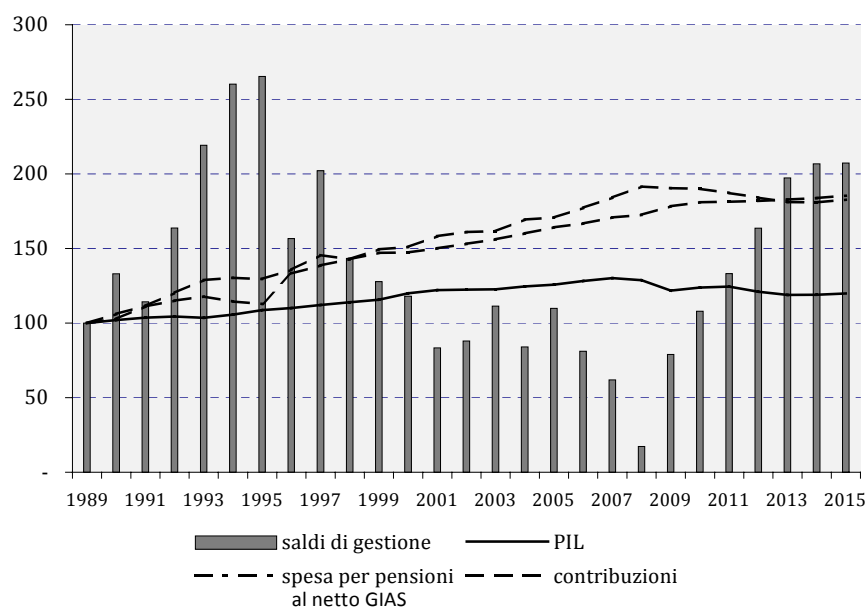
RPS

Gianni Geroldi

previdenziale derivanti da contribuzione da quelle di carattere assistenziale, finanziate dalla fiscalità generale e erogate attraverso l'apposita Gestione degli interventi assistenziali (Gias).

L'andamento dei saldi, sempre in disavanzo, è descritto dagli istogrammi della figura 4. In essa tutti i valori sono misurati in termini reali e sono rappresentati come numeri indice con base 1989, allo scopo di poter confrontare in termini omogenei l'evoluzione di queste variabili.

Figura 4 - Pil, spesa per pensioni, contribuzioni e disavanzi (valori in termini reali - n. indice: 1989 = 100)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Istat, Contabilità nazionale; Itinerari previdenziali, database.

Osservando congiuntamente i diversi tracciati, si possono trarre interessanti indicazioni spesso ignorate, o volutamente omesse, nelle discussioni riguardanti i conti della previdenza. Innanzi tutto, è da rilevare che, a fronte di una crescita della spesa per pensioni più rapida di quella del Pil – aspetto già segnalato nei commenti alla figura 1 – le entrate contributive presentano dopo la riforma del 1995 una crescita

ancora più sostenuta⁸. L'effetto di tale andamento ha un evidente riscontro nel profilo dei disavanzi che, da un rapido peggioramento dei primi anni, sono progressivamente diminuiti fino ad approssimare nel 2008 un saldo in pareggio. In questa luce, il peggioramento dei saldi negli anni della crisi trova spiegazione non solo sul versante della spesa che procede in modo inerziale, seppure a tassi di crescita ridotti, negli anni in cui vi è un sensibile rallentamento del Pil. Ma sui saldi esercita un ruolo rilevante anche la forte decelerazione delle entrate contributive che, a differenza della spesa per pensioni, sono strettamente collegate, per ragioni di reddito e di occupazione, all'andamento congiunturale.

Mantenendo sempre l'attenzione sui risultati di gestione, con alcune appropriate ipotesi, si può anche in questo caso elaborare una proiezione di lungo termine per valutare l'impatto prospettico degli andamenti gestionali sui conti pubblici. In questa proiezione le voci di spesa previdenziale, con e senza la componente assistenziale, sono calcolate al netto delle imposte dirette che gravano sui percettori di pensione e che, dal punto di vista del bilancio pubblico, costituiscono una partita di giro, dal momento che una parte delle pensioni lorde erogate rientra sotto forma di imposta nelle casse dello Stato⁹.

⁸ Per precisione, occorre ricordare che il «gradino» delle entrate contributive nel 1995 è in larga misura attribuibile ad una misura prevista dalla legge n. 335/1995, che ha accorpato altre aliquote di finanziamento (Gescal, prestazioni temporanee, Tbc, Cuaf, e maternità) all'aliquota previdenziale.

⁹ Per la proiezione l'aliquota fiscale da applicare alle prestazioni al netto Gias è ottenuta estrapolando il valore dall'aliquota media del quinquennio 2011-2015, tenuto conto che le imposte gravanti sulle pensioni sono state le seguenti: 2011 = 45,9 mld.; 2012 = 43,7 mld.; 2013 = 43,0 mld.; 2014 = 42,9 mld.; 2015 = 44,7 mld. (Fonte: Inps). Dal 2017, l'aliquota fiscale è incrementata linearmente con un moltiplicatore che la fa crescere di circa un punto percentuale ogni 20 anni. Questo incremento è fatto per tenere conto che, aumentando le pensioni medie, i redditi da pensione ricadono parzialmente in scaglioni di imposta più elevati. Va inoltre precisato che dal 2016 al 2060, la spesa pensionistica al lordo Gias è ricavata dal rapporto percentuale tra spesa previdenziale e Pil del modello Rgs, con le stesse ipotesi di crescita del Pil. La popolazione è tratta da Istat (2011) maschi e femmine dai 15 ai 65 anni. Il valore al 2065 della popolazione in età di lavoro è la proiezione Istat scenario medio, corretta per tenere conto che alla data finale vanno considerate anche le classi di età fino ai 70 anni. I valori iniziali e finali dei tassi di occupazione sono ricavati dal modello Mef-Rgs (2016). Le entrate contributive sono ricavate partendo dal valore iniziale del bilancio 2015, con una ipotesi di crescita media annua dei redditi da lavoro di 1,5% reale più 1,4% per effetto prezzi. Il dato è poi corretto in base a un indice che registra la variazione del numero di occupati.

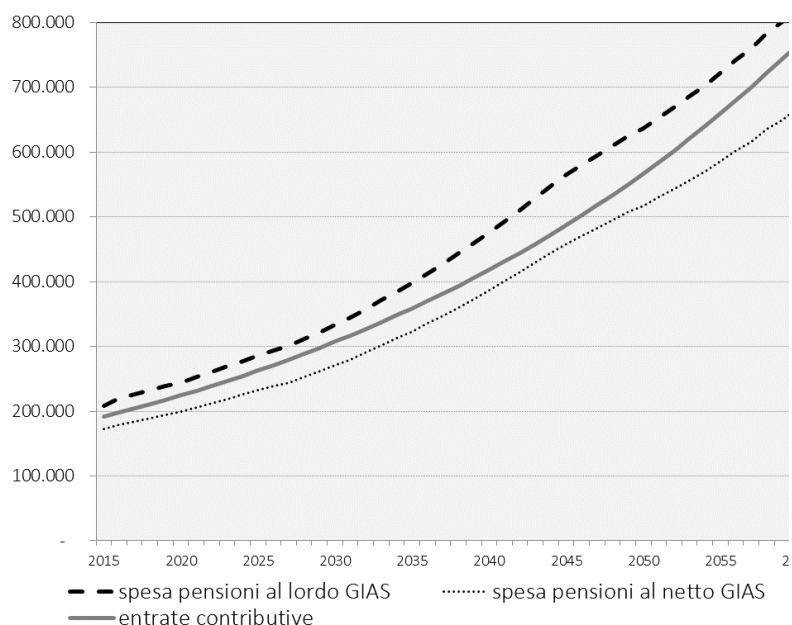
RPS

PENSIONI: UNA STORIA SENZA FINE?

La figura 5 illustra i tracciati delle proiezioni. Anche in questo caso, come si vede, emergono importanti elementi di valutazione. In primo luogo, tra le entrate contributive e le spese per pensioni non si manifesta nel lungo periodo alcuna divaricazione. Ciò significa che la dimensione dei saldi contabili, ovvero l'impatto sul bilancio pubblico, non dovrebbe assumere dimensioni significativamente diverse da quelle attuali.

Se poi si guarda alla spesa pensionistica in senso stretto, ovvero al netto della componente assistenziale che in teoria dovrebbe essere finanziata con un prelievo fiscale sull'intera collettività, si vede che le entrate contributive sono maggiori dell'ammontare di tale spesa, leggermente negli anni iniziali e in misura crescente nella parte finale della proiezione. Ciò significa che in tutto l'arco di tempo considerato, le imposte dirette pagate dai pensionati concorrono in parte al finanziamento della componente assistenziale della stessa spesa pensionistica.

Figura 5 - Entrate contributive e spese per pensioni al netto del prelievo fiscale



3. Un pro memoria dei problemi da risolvere

Dal quadro dei conti della previdenza italiana emergono dunque due sostanziali elementi, ossia il forte impatto economico e l'efficacia delle riforme già attuate sulla futura sostenibilità finanziaria del sistema, che sono la premessa necessaria per alcune riflessioni in merito alle carenze ancora presenti nella funzione primaria di protezione dai rischi sociali.

Sotto questo profilo, come si è accennato in precedenza, gli aspetti di maggiore criticità vanno ricercati in quelle parti del sistema previdenziale che sembrano generare eccessivi squilibri nella protezione, o rischi che potrebbero condizionare i comportamenti delle persone, al punto da generare un impatto distortivo sulle variabili macroeconomiche. Gli effetti sul risparmio di un sistema previdenziale obbligatorio, sia a capitalizzazione che a ripartizione, sono stati un argomento ampiamente trattato dalla letteratura economica negli ultimi decenni del secolo scorso¹⁰. Va detto che le molte verifiche empiriche effettuate hanno in realtà lasciato irrisolta la questione, dal momento che vi sono numerosi fattori che possono intervenire nella relazione tra presenza di diversi sistemi pensionistici e le scelte di risparmio¹¹. Quello che però è più direttamente inerente alle valutazioni critiche sul sistema previdenziale italiano, non sono tanto i riflessi complessivi prodotti dalle modifiche normative sulla generalità degli assicurati, quanto il fatto che nell'attuazione delle riforme, per ragioni di gradualità e di una diseguale distribuzione del potere negoziale nella platea dei lavoratori, alcune parti numericamente significative siano rimaste più scoperte, o protette in modo insufficiente.

Ciò non significa che non esista una diffusa attenzione per i cosiddetti *tassi di sostituzione*, ossia per la prestazione che i lavoratori maturano al momento del pensionamento rapportata all'ultimo reddito percepito durante l'attività di lavoro, meglio se al netto del carico contributivo e fiscale. A questo proposito vanno però fatte due osservazioni. La prima riguarda il fatto che, essendovi nel sistema contributivo, e parzialmente nel sistema misto, una diretta correlazione tra l'ammontare della pensione e l'età di pensionamento, nel caso di carriere standard,

¹⁰ Lo spunto per questo dibattito è stato un noto articolo di Feldstein (1974).

¹¹ A questo riguardo si può citare una rassegna «non tecnica» e un po' datata, scaricabile on line, che riassume bene la problematica. Vedi: Lesnoy and Dean e Leimer (1985).

le misure effettuate all'indomani delle modifiche sui requisiti di età introdotti dalla Legge Fornero, pongono i tassi di sostituzione del sistema italiano ai livelli più alti tra i paesi europei¹². L'altra considerazione attiene invece al significato stesso di una misura come i tassi di sostituzione circa la capacità che essa ha di cogliere effettivamente le condizioni di vita di un pensionato, cioè di essere una misura attendibile di «adeguatezza delle prestazioni», essendo un indicatore di valore relativo e non assoluto, incompleto, e basato su ipotesi di carriere contributive non necessariamente rappresentative¹³.

Il punto su cui è maggiormente concentrata l'attenzione è comunque quello delle pensioni più basse, cioè di prestazioni che, se non vengono supportate con trasferimenti di tipo assistenziale, mettono le persone a rischio di povertà. Come è noto nel nostro ordinamento esistono tuttora ben sei diversi strumenti di sostegno al reddito delle persone in età di pensione. Nell'insieme, però, è difficile provare che essi definiscano un quadro chiaro e coerente, dal momento che la loro configurazione deriva da norme diverse, con le quali i decisori pubblici hanno cercato di volta in volta di rispondere a situazioni specifiche. Tra i sostegni coesistono, infatti, strumenti concettualmente diversi. Alcuni sono collocati nella spesa previdenziale e richiedono un limite di età tra i requisiti di accesso ma hanno in realtà natura assistenziale, non sono finanziati da contribuzione ed erogano somme in base al reddito dei beneficiari. Altri strumenti, invece, erogano somme correlate al reddito ma subordinano l'ammontare della prestazione agli anni di contribuzione, secondo una logica previdenziale¹⁴. Nel complesso, dunque, un insieme di norme che dovrebbero mirare a finalità simili, appare disarmonico, con disparità nei trattamenti, nei requisiti reddituali di accesso e con la coesistenza di schemi separati che andrebbero uniformati.

Il rischio di maturare prestazioni inadeguate è anche l'aspetto più cri-

¹² Si veda il già citato Rapporto Mef-Rgs (2016, cap. 6, pp. 165 e ss.).

¹³ L'argomento è troppo complesso per essere riassunto in questa sede, Per una trattazione più completa si può vedere Geroldi (2015).

¹⁴ È questo il caso della cosiddetta «quattordicesima», che è l'unico degli strumenti di sostegno per le pensioni basse su cui è intervenuta la recente Legge di bilancio (articolo 1, comma 187). L'argomento è troppo complesso per essere riassunto in questa sede. Per una trattazione più completa si può vedere Geroldi (2015b), mentre per un ampio quadro della situazione europea, anche di contenuto statistico, si veda: European Commission, D.G. for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Protection Committee (2015).

tico per le nuove leve che si inseriscono nel mercato del lavoro. La crisi economica ha accentuato i problemi legati all'occupazione e alle condizioni di reddito, inasprendo le differenze e ampliando la quota di individui e famiglie in situazione di difficoltà. L'adozione del calcolo contributivo, cioè di un sistema basato su una stretta correlazione tra pensione e contributi versati, in una situazione di rapporti lavorativi meno stabili e spesso scarsamente remunerati, senza prevedere uno strumento redistributivo ben delineato e stabile, rischia di aggravare questi problemi.

La Legge di bilancio 2017, salvo un parziale miglioramento dell'ammontare e del numero degli aventi diritto alla «quattordicesima», non ha purtroppo preso in considerazione la possibilità di riformare le misure di sostegno delle pensioni basse, nella direzione di una armonizzazione dell'intero sistema¹⁵. Ciò ha ovviamente lasciato irrisolto il problema dei più giovani a cui si è fatto cenno in precedenza. Nello stesso tempo, andando soprattutto incontro alle difficili situazioni dei disoccupati in età avanzata, senza retribuzione e impossibilitati ad accedere alla pensione, la Legge di bilancio ha introdotto una serie di misure che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero rilanciare il tema della flessibilità in uscita, molto compromessa dalle norme emergenziali del Governo Monti¹⁶.

Pur apprezzando lo sforzo compiuto nel tentativo di risolvere una situazione grave dal punto di vista sociale, che ha coinvolto un elevato numero di persone, come dimostra la lunga serie di «salvaguardie per gli esodati», ci sono anche in questo caso aspetti che sollevano parec-

¹⁵ Tra le ipotesi che sono state maggiormente discusse negli ultimi anni vi è anche quella di dotare il sistema italiano di una «pensione di base». In proposito è stata presentata anche una proposta di legge (Camera dei deputati, n. 2100, 17 febbraio 2014). Sulla complessa problematica della pensione di base e di altri possibili sostegni per garantire diritti pensionistici ai lavoratori meno stabili, si può vedere il già citato articolo di Geroldi (2015b).

¹⁶ La riforma del 1995, come è noto, prevedeva una possibilità di accesso alla pensione in un arco di età dai 57 ai 65 anni, con cinque anni di anzianità e con una clausola reddituale che prevedeva una prestazione pari almeno 1,2 volte l'assegno sociale. Nel 2011, la Legge Fornero ha apportato significative restrizioni, prevedendo per pensioni calcolate a contributivo l'accesso a una pensione anticipata a 63 anni di età, con un minimo di venti anni di contribuzione e con una prestazione minima pari almeno a 2,8 volte l'assegno sociale, limite difficilmente raggiungibile da chi ha avuto carriere discontinue e redditi da lavoro relativamente bassi.

chie perplessità. Tra queste, per fare solo qualche esempio, la durata temporanea e il tetto di spesa della cosiddetta Ape, sia volontaria che sociale, che non è chiaro come possano conciliarsi con un diritto soggettivo al pensionamento comprovato dai requisiti, oppure la riduzione dei diritti maturati e quindi una più bassa prestazione nel caso della «opzione donna». Un insieme di elementi che, oltre a ingenerare una varietà di situazioni normative in contrasto con l'idea di armonizzare il sistema che era alla base della Legge Dini, non sembra far compiere significativi passi in avanti sul terreno della sicurezza, cioè di quella funzione primaria, già più volte richiamata, che anche nel più radicale percorso di ammodernamento non può essere tralasciata da un sistema di protezione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Covip-Censis, 2013, *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena*, Rapporto finale, Roma, 23 gennaio.
- Doc-Eures, 2016, *Sei sicuro? Consapevolezza e sensibilità dei giovani in materia di risparmio, investimenti e previdenza*, Roma, aprile.
- European Commission, D.G. for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social Protection Committee, 2015, *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, voll. I e II, ottobre.
- Feldstein M., 1974, *Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation*, «Journal of Political Economy», settembre-ottobre, pp. 905-926.
- Fondazione Unipolis, Demos&Pi, Osservatorio di Pavia, 2016, *La ricerca della «gioventù perduta». Un futuro, oltre la paura*, Osservatorio europeo sulla sicurezza, marzo.
- Geroldi G., 2015a, *Le riforme del sistema previdenziale italiano*, Università Cattolica di Piacenza, mimeo.
- Geroldi G., 2015b, *Pensioni minime e adeguate. Un nuovo sistema di protezione per prevenire il rischio di povertà*, Associazione «Lavoro & Welfare. Per un nuovo riformismo», Roma, n. 2, pp. 64-97 (scaricabile anche da Google/ Research Gate).
- Istat, 2011, *Il futuro demografico del paese: previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Roma.
- Lesnoy S.D. e Leimer D.R., 1985, *Social Security and Private Saving: Theory and Historical Evidence*, «Social Security Bulletin», gennaio, vol. 48, n. 1, pp. 14-30.
- Menniti A. e Tintori A. (a cura di), 2006, *La qualità della vita degli anziani*, «Working Paper», n. 12, Cnr- Irpps, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria ge-

nerale dello Stato, 2016, *Le tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2016*, Roma, luglio.

Swg, 2011, *La percezione dei temi previdenziali nei giovani tra i 16 e i 25 anni*, disponibile al sito internet: «www.swg.it».

RPS

Gianni Geroldi

