


# IL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO TRA ADEGUATEZZA E SOSTENIBILITÀ

Un'analisi comparata a livello europeo e prospettive future

A cura di **Massimo Moltoni**, **Martina Russo** e **Francesca Squillante**



REPORT



PENSION

**Dicembre 2020**

## Orizzonti Politici

### *Chi siamo?*

Siamo un Think Tank di studenti e giovani professionisti che condividono la passione per la politica e l'economia. Nasciamo nel 2018 da un'idea di quattro studenti dell'Università Bocconi, ed in un anno e mezzo di attività il nostro gruppo è arrivato a coinvolgere 60 membri da tutta Italia. Il nostro desiderio è quello di trasmettere le conoscenze apprese sui banchi universitari e in ambito professionale per contribuire al processo di costruzione dell'opinione pubblica e di policy-making nel nostro Paese.

### *Cosa facciamo?*

La nostra attività principale consiste nel produrre analisi riguardo a temi politici ed economici disponibili su [www.orizzontipolitici.it](http://www.orizzontipolitici.it). Oltre a questo, collaboriamo con importanti testate nazionali, dove pubblichiamo i nostri contenuti. Non utilizziamo però solo le analisi per spiegare argomenti politico-economici: anche le interviste ad esperti sono per noi uno strumento che si presta alla spiegazione accessibile di contenuti e innovativo rispetto a tanti altri think tank. Scriviamo anche report di ricerca e proposte di policy con il duplice obiettivo di spiegare più in profondità determinati argomenti e offrire soluzioni ai problemi del Paese. Inoltre, organizziamo eventi con importanti esponenti del mondo economico e politico italiano ed europeo, che ci offrono l'opportunità di interagire con i nostri lettori al di là dello schermo di un computer.

### *Collaboriamo con:*

- Lavoce.info;
- Youtrend;
- Il Sole 24 Ore;
- Business Insider Italia;
- Wall Street Italia.

### *La nostra missione?*

Il nostro fine principale è quello di stimolare un dibattito consapevole tra i cittadini, fornendo loro gli strumenti necessari per analizzare e decifrare il complesso scenario economico e politico italiano, europeo ed internazionale. Inoltre, vogliamo offrire soluzioni concrete e basate sui dati ai problemi più importanti del nostro Paese. Scrivendo report di ricerca e proposte di policy, vogliamo offrire soluzioni ad aziende, organizzazioni ed istituzioni riguardo alle sfide in questi campi e contribuire al processo di policy-making nel nostro Paese.

*“La verità è che si può cambiare il mondo, o almeno il mondo che ci circonda, è sempre una questione di orizzonti.”*

## Contenuti

<b>Orizzonti Politici</b>	<b>2</b>
<b>Sommario</b>	<b>4</b>
<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>Analisi comparata</b>	<b>5</b>
Adeguatezza	8
Sostenibilità	13
Integrità	20
<b>Conclusione e prospettive future</b>	<b>21</b>
<b>Ringraziamenti</b>	<b>23</b>
<b>Bibliografia e Sitografia</b>	<b>24</b>
<b>Appendice</b>	<b>26</b>

## Sommario

Il seguente rapporto analizza il sistema pensionistico italiano attuale inquadrandone, in una **prospettiva comparata**, i punti di vantaggio e di svantaggio rispetto a un campionario selezionato di Paesi occidentali. Tale comparazione risulta importante nella misura in cui, per poter affrontare le odierne sfide economiche e sociali, è necessario un **ripensamento del sistema pensionistico**. Integrare opportunamente le buone pratiche degli Stati che figurano meglio in un dato indicatore rappresenta il punto di partenza.

Al fine di definire in maniera maggiormente adeguata il sistema, la prima parte di questo documento è dedicata alle differenti tipologie di sistemi pensionistici presenti, distinguendo fra modalità di funzionamento e metodo di pagamento. Inoltre, particolare attenzione viene dedicata all'Italia e alle **riforme** che, a partire da quella Amato per arrivare a Quota 100, ne hanno mutato, parzialmente o significativamente, i tratti.

In secondo luogo, il confronto proposto da questo rapporto si sviluppa su due diversi indicatori internazionalmente riconosciuti e che hanno una rilevanza sia quantitativa che qualitativa: l'**adeguatezza** e la **sostenibilità**. A partire da ogni indicatore, ove possibile, si sviluppa un'analisi accurata dei principali sotto-indicatori che lo compongono al fine di approfondirne la composizione e, quindi, la comprensione.

Infine, partendo dalle raccomandazioni della Commissione Europea e del Melbourne Mercer Global Pension Index, un report che da vent'anni che compara i sistemi previdenziali di 67 Paesi, vengono stilati possibili **soluzioni implementabili** nonché nodi cruciali legati alla crisi attuale.

I risultati evidenziano come l'Italia, dotata di un sistema a ripartizione e contributivo, garantisca uno **standard** di vita mediamente adeguato ai pensionati attraverso un tasso di sostituzione da lavoro (sia lordo che netto) fra i più alti, senza tuttavia garantire un'adeguata retribuzione alle **fasce più povere**. Accanto all'adeguatezza, è evidente come la sostenibilità rappresenti il problema maggiore per la penisola italiana, avendo l'Italia uno scarto considerevole tra **aspettativa di vita** ed età pensionabile (la cui origine è ben più profonda delle più recenti riforme), nonché un alto debito pubblico ed un'economia ad oggi stagnante, anche a causa del Covid-19.

Questa analisi è indirizzata ai cittadini che vogliono comprendere meglio il funzionamento e la performance attuale del sistema pensionistico italiano, ma anche agli stessi attori politici. Infatti, i risultati di questo report permettono di indirizzare le raccomandazioni sul sistema pensionistico italiano verso una maggiore integrazione complementare, sicura e trasparente nonché verso una **copertura più accurata** delle fasce più deboli ed esposte al rischio povertà. È opportuno inoltre ricordare ulteriormente l'importanza del rilancio del settore dell'occupazione giovanile nonché di un ripensamento delle misure volte a contrastare il trend demografico attuale.

## 1. Introduzione

Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, risalente nei Paesi occidentali già agli anni Ottanta e visibile sempre di più a partire dagli anni Duemila, abbinato alle recenti crisi, finanziaria e pandemica, ha riportato alla luce dell'attenzione pubblica la discussione sui sistemi pensionistici.

A questo proposito, **l'Italia rappresenta un caso emblematico**: è il secondo Paese più anziano al mondo<sup>1</sup> dopo il Giappone ed è il secondo Paese per debito pubblico a livello mondiale, sempre dopo il Giappone, un dato che risente del quarto boom del debito pubblico (1974 - 1994) non ancora riassorbito (Il Sole 24 Ore 2018).

In generale, i sistemi pensionistici europei si trovano sempre più in difficoltà nel cercare di mantenere una sostenibilità finanziaria e, al contempo, garantire misure adeguate all'intera Cittadinanza durante la pensione. Difatti, come riporta la Commissione europea, la finalità ultima dei sistemi pensionistici rimane quella di "proteggere gli anziani dalla povertà, consentire loro di godere di uno stile di vita dignitoso e di essere economicamente indipendenti in vecchiaia" (Commissione europea 2017).

Alla luce di questo obiettivo e della complessità insita nel quadro pensionistico, sono diversi gli Stati occidentali nella zona europea che, ad oggi, nonostante le raccomandazioni dell'Ocse (2017), ancora non hanno provveduto a **reformare** in maniera adeguata il proprio sistema, al fine di adattarlo all'aumento della longevità, alla maggiore esposizione alla disuguaglianza e al cambiamento delle modalità di lavoro.

L'intento di questo report è quello di analizzare il sistema previdenziale italiano, a partire da un'analisi delle riforme che lo hanno modificato nel corso degli ultimi due decenni, in maniera comparata e apportando evidenze empiriche, seguendo criteri internazionalmente riconosciuti e, da ultimo, descrivendo le sfide e le opportunità che il sistema si trova davanti, anche alla luce della crisi pandemica in atto.

## 2. Analisi comparata

La maggior parte dei programmi previdenziali pubblici nel mondo sono stati e sono tuttora finanziati sulla base di un sistema **Pay-As-You-Go**<sup>2</sup> (PAYG), cioè attraverso il metodo della ripartizione e la tassazione della classe giovane per poter permettere di finanziare i benefici correnti alla popolazione anziana. Nonostante questa caratteristica comune, i sistemi pensionistici nel mondo si differenziano profondamente per il metodo di computo delle pensioni.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> L'anzianità è misurata dalla quota di persone over 65 sulla popolazione totale.

<sup>2</sup> Per maggiori informazioni sul funzionamento di un sistema pensionistico vedi l'Appendice in fondo.

<sup>3</sup> Per sapere di più sulle modalità di funzionamento dei sistemi pensionistici e le modalità di computo delle pensioni vedi Appendice.

Tra questi diversi approcci, non si può dire facilmente che esista un unico sistema migliore di altri. Le pensioni hanno infatti obiettivi molteplici, come redistribuzione, sollievo dalla povertà, assicurare gli anziani contro la possibilità di non avere più una fonte di consumo nella loro vecchiaia. Questi però non vengono raggiunti allo stesso modo da tutti i Paesi a causa di diversi fattori. Innanzitutto, bisogna tenere in considerazione che i politici, in Paesi con diverse situazioni socio-economiche ed in periodi storici differenti, possono dare diversa importanza ai vari obiettivi. Inoltre, sono numerosi gli ostacoli, diversi da Stato a Stato, che si contrappongono al raggiungimento dei suddetti obiettivi, come la capacità fiscale, ma anche amministrativa. Infine, i processi politici stessi possono determinare cosa è concretamente implementabile, anche a seconda della composizione e delle preferenze dell'elettorato.

Tenendo tutto ciò in considerazione, il **Melbourne Mercer Global Pension Index** ha comunque tratteggiato quello che potrebbe essere definito il profilo del **sistema pensionistico ideale**, nonostante quest'ultimo presenti un evidente preconcetto a favore dei sistemi a capitalizzazione. Esso rispecchia i sistemi vincitori della classifica stilata dal suddetto indice ed è quello in cui:

- ▶ Il **tasso di sostituzione** della pensione è pari ad almeno il **65%**, al netto delle imposte rispetto al reddito medio;
- ▶ Una quota pari ad almeno il **60%** del risparmio pensionistico viene erogata sotto forma di **rendita**;
- ▶ Almeno il **70%** della popolazione in età lavorativa aderisce a piani pensionistici **privati**;
- ▶ Il totale degli **attivi** raccolti dai fondi pensione per finanziare future passività pensionistiche è superiore al **100%** del valore del Pil;
- ▶ Il **tasso di partecipazione alla forza lavoro** dei senior (55-64 anni) è pari ad almeno il **70%** tra i cittadini della fascia d'età;
- ▶ E' prevista una **pensione minima** che rappresenti una percentuale ragionevole rispetto allo stipendio medio della popolazione attiva;
- ▶ I Fondi Pensione siano **trasparenti** nei confronti sia degli aderenti che della comunità finanziaria nel suo complesso.

Classificare e paragonare i sistemi pensionistici è un procedimento complesso. Da un punto di vista puramente metodologico, ciò diventa difficile a causa della mancanza di dati pubblici facilmente paragonabili tra i diversi sistemi, motivo per cui questo report utilizza varie tipologie di dati, paragonando gli stessi Paesi ove possibile. Dall'altro lato, come ha affermato l'Ocse, "i sistemi pensionistici sono diversi e spesso includono programmi differenti. Classificarli diventa di conseguenza difficoltoso" (Ocse 2017). Infatti, in quanto i sistemi pensionistici si sono sviluppati nel corso del tempo in maniera complementare alla cultura e alla storia del proprio Paese, non è possibile trasporre semplicemente un sistema da uno Stato all'altro.

A detta di economisti pubblici, quali **Diamond e Barr** (2008), designare un sistema pensionistico ideale risulta estremamente difficile, quasi semplicistico, dal momento che qualsiasi caratteristica/modifica produce delle imperfezioni in altri settori rilevanti. Tre sono in generale gli aspetti da tenere in considerazione:

1. **Legame fra il sistema pensionistico e il mercato del lavoro:** vi è una relazione inversamente proporzionale fra l'efficienza del mercato del lavoro e l'efficacia



del sistema pensionistico nel supportare la povertà. A questo proposito, il sistema pensionistico deve garantire flessibilità nelle decisioni di pensionamento (seppur con un'ovvia penalizzazione) e opportuni aggiustamenti periodici devono essere operati sull'età pensionabile;

2. **Metodo di finanziamento:** a seconda del risparmio nazionale ideale e, quindi, dello stimolo necessario a una certa economia, un ottimo sistema può essere tanto a totale capitalizzazione quanto senza;
3. **Questioni distributive:** il sistema pensionistico ideale minimizza il rischio e il fardello tramandato da generazione in generazione. Da questo punto di vista, il sistema a rendite definite risulta essere maggiormente protettivo rispetto a quello a contribuzioni definite. Inoltre, l'innalzamento dei contributi o l'abbassamento dei benefici porta a una redistribuzione verso le generazioni future.

Tuttavia, è possibile identificare alcuni elementi in comune tra un sistema pensionistico ed un altro in grado di garantire i risultati desiderati ed il benessere dei cittadini. Secondo il Melbourne Mercer Global Pension Index, sono principalmente tre gli indici, o le macro-aree, che racchiudono le principali caratteristiche di un sistema pensionistico: **adeguatezza, sostenibilità e integrità**.<sup>4</sup>

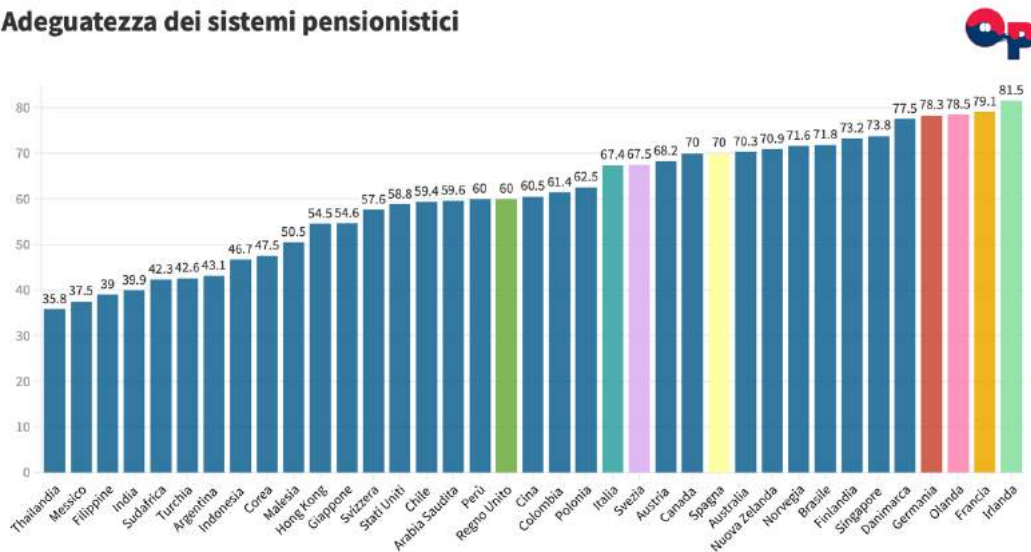
In questa sezione, mettiamo in luce la posizione dell'Italia e la sua tipologia di sistema pensionistico rispetto agli indici di adeguatezza e sostenibilità, mettendola a paragone con altri sette Paesi: Germania, Francia, Regno Unito, Spagna, Irlanda, Svezia e Olanda. Tale scelta è stata dettata da un criterio di diversità: questi Stati, come accennato in precedenza, sono caratterizzati da sistemi pensionistici differenti e questa eterogeneità ci garantisce di constatare quale sistema funzioni meglio dell'altro. Infatti, pur essendo tutti caratterizzati dal metodo della ripartizione (*Pay-As-You-Go*) per finanziare il sistema pensionistico, i Paesi si distinguono per il computo delle pensioni.

METODO DI COMPUTO DELLA PENSIONE	
SPAGNA	Sistema pensionistico il cui calcolo si basa sul metodo retributivo.
ITALIA E SVEZIA	Sistema di calcolo delle pensioni simile a quello contributivo, definito "notional defined contribution". La Svezia, a differenza dell'Italia, non è caratterizzata da alcun tetto massimo per prevenire un'eccessiva spesa pensionistica.
FRANCIA E GERMANIA	Sistema a punti, il cui funzionamento è simile a quello del sistema nozionale.
IRLANDA E OLANDA	Le pensioni sono pagate ad un tasso fisso ( <i>flat rate</i> ).
GRAN BRETAGNA	Il sistema pensionistico pubblico è molto ridotto e sempre basato sulla <i>flat rate</i> , ma il sistema è tale che i cittadini con un livello di stipendio medio-alto sono incentivati ad aderire al secondo pilastro dei fondi pensione, ovvero quello privato.

<sup>4</sup> L'indice dell'integrità è presente in una sezione di approfondimento in quanto riguarda principalmente i sistemi a capitalizzazione.

## 2.1. Adeguatezza

### Adeguatezza dei sistemi pensionistici



Fonte: Melbourne Mercer Global Pension Index 2019 • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 1

Con adeguatezza si intende la capacità di un sistema pensionistico di fornire un adeguato **standard di vita** attraverso il reddito da pensione e, in generale, le diverse forme previdenziali previste. Il grafico 1 mostra il livello di adeguatezza dei Paesi analizzati in questo report rispetto a tutti gli altri della classifica. Tale indice costituisce senza dubbio la caratteristica più importante nella valutazione di un sistema pensionistico: il Melbourne Mercer Global Pension Index del 2019, ad esempio, attribuisce all'adeguatezza un peso pari al 40% contro il 25% e il 35% rispettivamente di integrità e sostenibilità.

Nonostante la misurazione di questo indice dipenda strettamente dall'Organizzazione o dal Centro Studi che la analizza, è possibile affermare l'esistenza di alcuni sotto-indici che spesso la compongono:

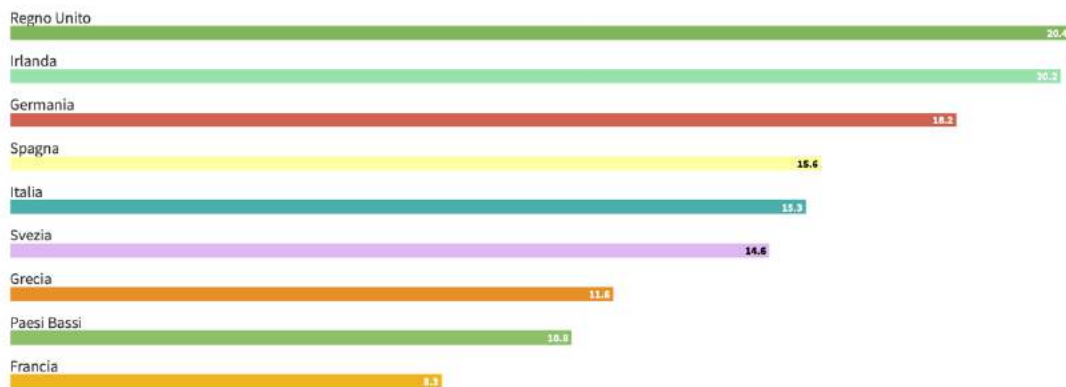
- la capacità di prevenire la **povertà**, misurabile attraverso il livello di persone over 65 a rischio povertà;
- la misura in cui le pensioni sostituiscono il **reddito da lavoro**, misurabile attraverso il tasso di sostituzione (lordo o netto);
- la **durata del percepimento**, misurabile attraverso il rapporto fra gli anni trascorsi al lavoro e quelli trascorsi in pensione.

### RISCHIO POVERTÀ

Fra i diversi Paesi presi in analisi, il rischio di povertà fra gli over 65 è soggetto a una significativa variazione: come mostra il grafico 2, secondo Eurostat (2018), il valore minimo è registrato dalla Francia (8,3%) mentre la Gran Bretagna registra quello massimo (20,4%) contro una media Ue-28 pari al 16,1%. Rispetto a questo sotto-indice, l'Italia (15,3%) si colloca in linea con la media dell'Unione europea, fra la Spagna (15,6%) e la Svezia (14,6%).



## Rischio povertà fra gli over 65



Fonte: Dati Eurostat (2018) • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 2

Prendendo in considerazione il fatto che **oltre il 70% del reddito** degli over 65 nell'Unione europea è ascrivibile alle pensioni, le possibili misure volte a ridurre il livello di povertà comprendono un innalzamento dei livelli generali delle pensioni, un prolungamento della vita lavorativa, una riduzione della tassazione e una distribuzione maggiormente equa dei benefici sociali. La scelta della misura ottimale risulta strettamente connessa all'origine della povertà. Difatti, in diversi Stati europei (Estonia e Lettonia) tale povertà nasce da livelli di reddito bassi, in altri (Lussemburgo, Grecia, Spagna e, in maniera minore, Francia e Italia) è forte l'importanza della distribuzione, segnalata, a livello statistico, da una deviazione standard<sup>5</sup> superiore alla media Ue.

Le misure solitamente adottate dai Paesi al fine di ridurre il rischio di povertà o che, in ogni caso, agiscono in questa direzione comprendono:

- il reddito da pensione minimo;
- la pensione forfettaria universale;
- benefici economici legati all'assistenza sociale per i pensionati.

<sup>5</sup> La deviazione standard, in questo caso, misura la variabilità del reddito pensionistico: maggiore è la variabilità, più diseguale risulta nel suo complesso la distribuzione.

**OLTRE LA TEORIA: PROVVEDIMENTI VOLTI A RIDURRE LA POVERTÀ'**

Provvedimenti legati a redditi da pensione minimi sono il *Minimum contributif* (Mico) in Francia nonché l'Integrazione al Trattamento Minimo in Italia. Quest'ultimo stabilisce l'innalzamento del livello pensionistico fino a un certo valore, variabile sulla base della rimodulazione delle pensioni e pari, al 2020, a 515,58 euro. Ulteriori incrementi dell'Integrazione al Trattamento minimo risultano la **maggiorazione sociale** e l'**incremento al milione**, sino a raggiungere una pensione minima di 665 euro mensili.

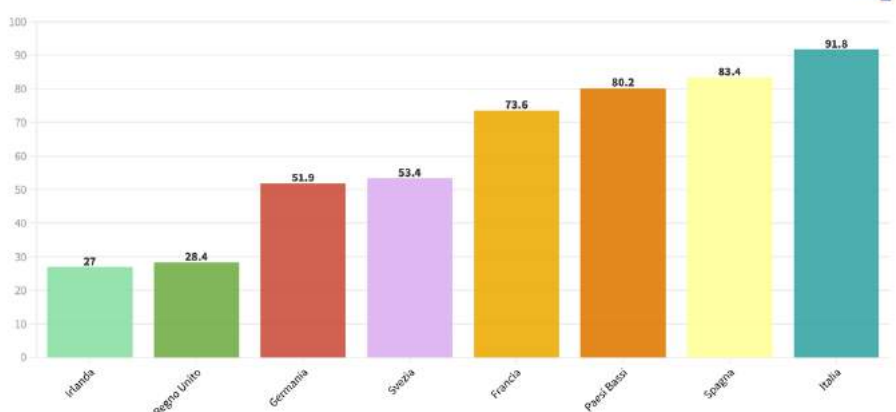
Dal 2019, in Italia risulta disponibile anche la **pensione di cittadinanza**, un sostegno economico rivolto a tutti i nuclei familiari composti da membri che hanno raggiunto l'età pensionabile (67 anni fino al 2022) erogato su una carta acquisti e, quindi, differente dalle integrazioni sulle pensioni. Tale misura consente a quanti ne facciano domanda, previo soddisfacimento dei requisiti Isee, di raggiungere i 780 euro mensili (stabiliti dall'Istat) per nuclei familiari con un solo componente e con affitto o mutuo a carico. Pur non essendo disponibile alcun dato rispetto al rischio di povertà in Italia al 2019 o al 2020, è possibile, anche se non ne si può avere la certezza, che questo intervento abbia mitigato il rischio di povertà fra gli over 65 essendo a livello quantitativo superiore di oltre 100 euro al massimale previsto precedentemente.

Un'ulteriore misura che potrebbe avere un'azione favorevole sull'adeguatezza riguarda le **invalidità civili totali** (corrisposte a quanti presentano una totale inabilità lavorativa) che la Corte Costituzionale ha stabilito non possano rimanere ferme a 285,66 euro mensili: un provvedimento che, se incorporato nel sistema pensionistico italiano, potrebbe contribuire ad aumentare l'adeguatezza attraverso una riduzione del rischio di povertà fra gli over 65.

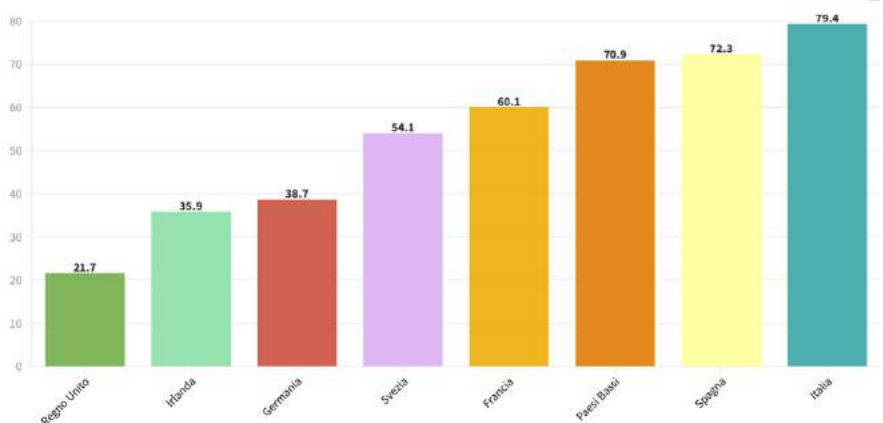
Infine, come già menzionato, un'altra misura possibile volta a ridurre il rischio di povertà è la **pensione forfettaria universale** prevista, fra gli altri Paesi, in Olanda attraverso l'Aow (*Algemene Ouderdomswet*). Chiunque raggiunga l'età pensionabile (attualmente pari a 66 anni e 4 mesi) riceve tale trattamento. Questa misura rappresenta il cosiddetto "first pillar": circa il 90% dei lavoratori possiede uno schema pensionistico integrativo che gli consente di incrementare la somma prevista dall'Aow basato sui fondi pensione che, non a caso, sono i secondi per dimensione dopo quelli della Gran Bretagna.

**TASSO DI SOSTITUZIONE**

La motivazione per la quale il tasso di sostituzione viene spesso adoperato come sotto-indice della adeguatezza risiede nella sua definizione: infatti, esso viene solitamente definito come il "rapporto percentuale tra l'ammontare della pensione e l'ultimo stipendio percepito" (Il Sole 24 Ore 2019). In altre parole, misura l'efficacia del sistema pensionistico nel garantire un reddito da pensione **sufficiente a rimpiazzare quello da lavoro**.

**Tasso di sostituzione lordo**

Fonte: Pensions at a glance (dati Ocse, 2019) • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 3

**Tasso di sostituzione netto**

Fonte: Pensions at a glance (dati Ocse, 2019) • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 4

Come è possibile notare dai grafici 3 e 4 di cui sopra, l'Italia possiede il tasso di sostituzione lordo/netto più alto (rispettivamente 91,8% e 79,4%) nel campionario scelto nonché, in generale, fra i Paesi Ue.

È possibile identificare tre gruppi rispetto al valore del tasso di sostituzione lordo nel campionario scelto:

- Paesi con un tasso di sostituzione fra reddito di lavoro e reddito da pensione alto (Italia, Spagna, Paesi Bassi e Francia);
- Paesi con un tasso di sostituzione medio (Svezia e Germania);
- Paesi con un tasso di sostituzione tra reddito da lavoro e pensione basso (Irlanda e Regno Unito).

Tale classificazione si mantiene pressoché invariata per il tasso di sostituzione netto che, tuttavia, risulta meno comparabile rispetto a quello lordo: la differenza fra i due, infatti, dipende dall'impiego della tassazione, il quale può, a seconda della tipologia di welfare presente nel Paese, offrire servizi in maniera gratuita o fortemente calmierata che non vengono calcolati nel computo del reddito da pensione.

La distanza a livello di posizionamento dell'Italia fra il tasso di sostituzione, dove primeggia, e il rischio povertà, dove è in linea con la media Ue, può essere imputabile al basso rapporto fra pensioni contributive e pensioni sociali e all'elevata diffusione dei prepensionamenti nella penisola italiana. Queste caratteristiche contribuiscono a delineare un considerevole livello di **disuguaglianza fra i redditi** da pensione.

## APPROFONDIMENTO

**L'ELEVATA DISUGUAGLIANZA DEI REDDITI DA PENSIONE DELL'ITALIA**

A riprova di ciò, l'Istat ha evidenziato nel Rapporto "Condizioni di vita dei pensionati - anni 2017 e 2018), come il 36 % dei pensionati riceva meno di 1000 euro (con il 12,2% meno di 500 euro) mentre il 24,7 % ne ottenga oltre 2000 euro.

In particolare, considerando la distribuzione dei beneficiari secondo il reddito da pensione, emerge come il 20% di quanti percepiscono i redditi pensionistici più bassi disponga del 5,2% del totale delle risorse pensionistiche mentre il quinto più ricco ne possiede otto volte di più (pari a circa 42,4%).

Vi è senza dubbio una forte disparità di genere nella distribuzione di reddito, come evidenziano i dati delle Tavole legate al Rapporto sopra menzionato: il rapporto di mascolinità, che calcola la quantità di maschi ogni 100 femmine per ogni classe di reddito da pensione, è pari a 76,6 per pensioni fino a 500 euro, a 47,6 per pensioni fra i 500 e i 999 euro mentre raggiunge 172,6 e 266 per pensioni rispettivamente fra 2500 e 2999 euro e oltre i 3000 euro.

Un passaggio politico di tutta rilevanza rispetto alla diminuzione della disuguaglianza dei redditi da pensione consiste nel pronunciamento da parte della Consulta sul taglio delle **pensioni d'oro** stabilito dal governo Conte 1 (Legge 145/2018), il quale riguarda 24mila pensionati con un assegno superiore ai 100mila euro lordi annui. Nel caso in cui la Corte dovesse pronunciarsi a favore del ricorso non vi sarebbe un cambiamento radicale nè sul fronte dell'adeguatezza nè su quello della sostenibilità (trattandosi di appena 415 milioni di euro risparmiati), mentre si verificherebbe una maggiore equità nella distribuzione: ciononostante, è bene precisare come questi indicatori siano tecnici e, in quanto tali, non tengano in considerazione quesiti di legittimità o illegittimità costituzionale.

Inoltre, l'elevato tasso di sostituzione non tiene in considerazione le conseguenze che la mancata stabilità del lavoro, un fenomeno sempre più crescente nella penisola italiana, produce sull'importo del reddito da pensione: una disoccupazione di 5 anni nel corso della carriera lavorativa riduce del 10% la pensione rispetto a un corso regolare, una riduzione pari al doppio rispetto alla media Ocse (2019).

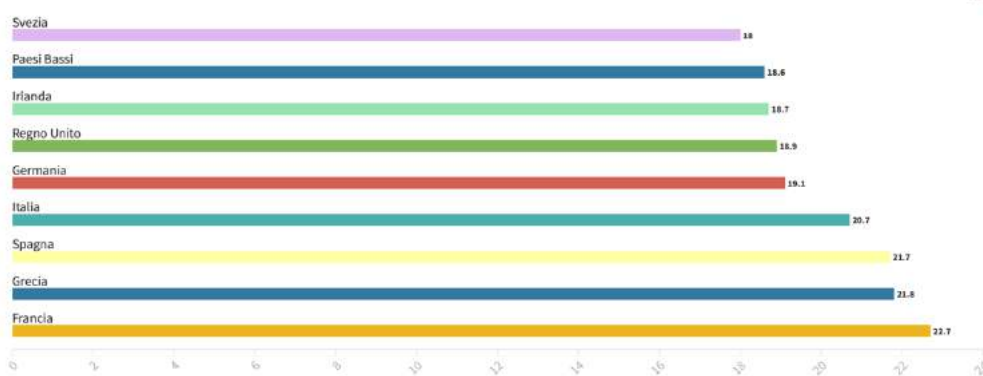
Inoltre, è bene precisare come diversi studiosi sostengano il ruolo della struttura dei sistemi pensionistici sulla riduzione della disuguaglianza: considerati gli Stati Uniti, la Germania e la Svezia, l'evidenza empirica dimostra come gli Stati Uniti siano il Paese che riduce con minor efficacia la disuguaglianza tramite la spesa pubblica in pensioni

mentre la Svezia è lo Stato che riesce, a fronte di una spesa relativamente contenuta, a ridurre maggiormente l'indice di Gini<sup>6</sup> dei redditi da pensione (Eticaeconomica 2020).

## LA DURATA DEL PERCEPIMENTO

Oltre ad influenzare, in maniera diretta, la sostenibilità finanziaria di un sistema pensionistico, l'invecchiamento della popolazione comporta una serie di conseguenze sull'adeguatezza attraverso il canale della "durata del percepimento". A questo proposito, risulta importante osservare la longevità attesa al momento del percepimento, una misura dipendente a tal punto dal genere da rendere necessaria un'analisi differenziata (grafici 5 e 6).

### Durata attesa del percepimento (uomini)



Fonte: Pensions at a glance (dati Ocse, 2018) • Elaborazione Orizzonti Politici  
Grafico 5

### Durata attesa del percepimento (donne)



Fonte: Pensions at a glance (dati Ocse, 2018) • Elaborazione Orizzonti Politici  
Grafico 6

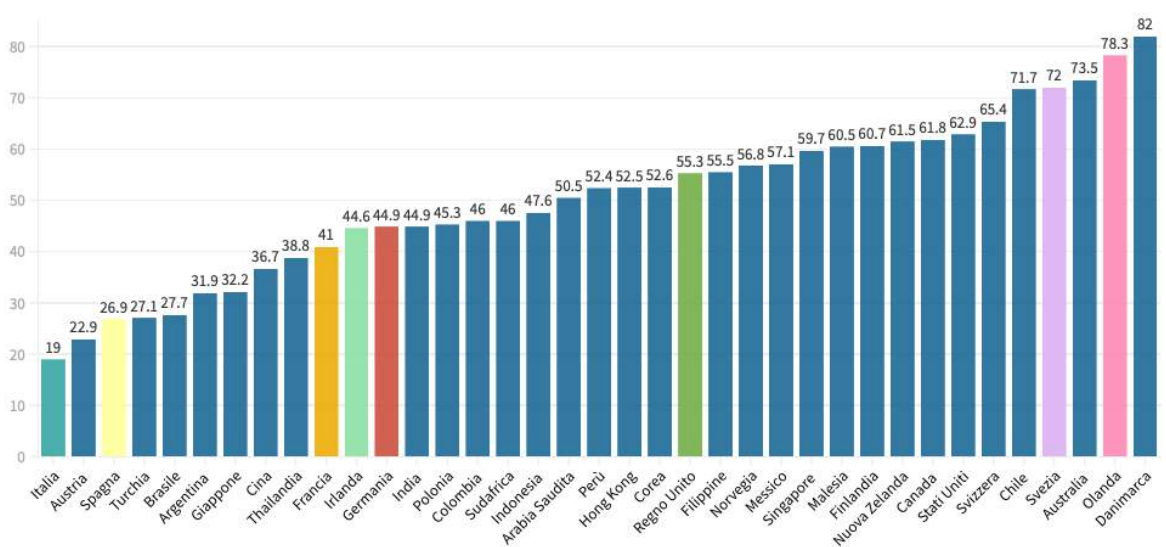
<sup>6</sup> L'indice di Gini misura la disuguaglianza della distribuzione del reddito o della ricchezza: è un numero compreso fra 0 e 1. Maggiore il valore, maggiore la disuguaglianza.

## 2.2. Sostenibilità

Alla questione dell'adeguatezza di un sistema pensionistico si lega quella fondamentale della sua **sostenibilità**, un aspetto che, diversamente dagli altri, è **orientato al futuro**. Come afferma la Commissione europea, "per essere sostenibile nel lungo termine, un sistema pensionistico deve essere in grado di assorbire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione senza destabilizzare le finanze pubbliche" (Commissione Europea 2017).

Negli ultimi anni, il raggiungimento dell'età pensionabile da parte della generazione dei *baby boomers* (i nati tra il 1946 e il 1964), l'aumento dell'aspettativa di vita e la diminuzione della natalità hanno reso questo aspetto una delle più grandi preoccupazioni e sfide dei Paesi occidentali, e non solo. Tuttavia, la sostenibilità di un sistema pensionistico dipende anche da altri fattori degni di nota quali l'aumento del debito pubblico e la crescita economica. Quest'ultima, se lenta, nulla o addirittura negativa come si prospetta a causa del Covid-19 e del *lockdown*, rischia di danneggiare irreversibilmente un sistema già in bilico.

### Sostenibilità dei sistemi pensionistici



Fonte: Melbourne Mercer Global Pension Index 2019 • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 7

Come dimostra il grafico 7, l'Italia si trova in una posizione molto particolare per quanto riguarda l'indice della sostenibilità. Infatti, considerando la classifica del Melbourne Mercer Global Pension Index relativo all'annualità 2019, il nostro Paese ha accumulato un totale di 67,4 punti (su 100) per la sua adeguatezza, 74,5 per l'integrità, ma solo 19 punti per la sostenibilità. Questi dati, persino peggiori dell'anno precedente, classificano la penisola all'**ultimo posto** in termini di sostenibilità. In generale, però, si può constatare che questo indice sia il punto dolente e l'elemento più fragile per ciascuno degli Stati considerati dal Global Pension Index: mentre tutti i Paesi hanno accumulato una media di 60,6 punti per l'adeguatezza e 69,7 per l'integrità, la sostenibilità ottiene un punteggio medio di soli 50,4 punti.



In generale, quindi, si può affermare che tutti i Paesi caratterizzati da un sistema pensionistico *Pay-As-You-Go*, seppur con qualche eccezione, siano i più vulnerabili nel campo della sostenibilità, in quanto, per avere successo, questo sistema necessita di continua espansione economica (aumento del Pil) e demografica (aumento della fertilità), fenomeni invece in calo negli ultimi anni. La **sfida della sostenibilità** è dovuta anche al fatto che la questione demografica, come l'aumento del tasso di dipendenza<sup>7</sup>, è difficile da risolvere nel breve termine, a meno che non si attuino politiche attive efficaci a favore, ad esempio, della fertilità. Tuttavia, esistono altri aspetti su cui i governi possono lavorare per evitare il collasso di un sistema pensionistico, come, per esempio, la manipolazione dell'età pensionabile o un serrato controllo della spesa pensionistica.

Ecco quindi che, nell'analizzare l'indice della sostenibilità, risulta fondamentale considerare i seguenti aspetti:

- La spesa pensionistica, ovvero il quantitativo di risorse, misurate in percentuale del Pil, che vengono utilizzate ogni anno per finanziare le pensioni;
- Il debito pubblico, sempre considerato in termini di Pil;
- La crescita economica, misurabile attraverso la crescita del Pil, ad oggi fortemente danneggiata dall'effetto Covid-19;
- Gli aspetti demografici, come l'aspettativa di vita ed il tasso di fertilità, valutati in relazione all'età pensionabile di ciascun Paese.

## SPESA PER PENSIONE

Tra gli indicatori più rilevanti per quanto riguarda la sostenibilità dei vari sistemi pensionistici, è necessario tenere in considerazione la **spesa per pensione** in percentuale del Pil, che rappresenta anche la dimensione, e la generosità, del welfare dedicato agli anziani.

Nelle classifiche sulla spesa pensionistica stilate dall'Ocse e dall'Eurostat, l'Italia occupa sempre il secondo posto, dietro solo alla Grecia. Tuttavia, come riportato dall'Osservatorio dei Conti pubblici italiani (Cpi), sia i tre sindacati principali (Cgil, Cisl e Uil) che il Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali hanno più volte criticato questi confronti, in quanto non terrebbero conto dei seguenti accorgimenti:

1. Le pensioni in Italia sono soggette ad un maggiore prelievo fiscale rispetto all'estero;
2. Il Trattamento di fine rapporto (Tfr)<sup>8</sup> incluso nella spesa italiana andrebbe escluso dal confronto perché non esistente negli altri Stati;
3. La spesa pensionistica in Italia comprende quella di natura "previdenziale" (relativamente bassa) ed "assistenziale" (particolarmente elevata per l'Italia), che viene classificata diversamente dagli altri Paesi.

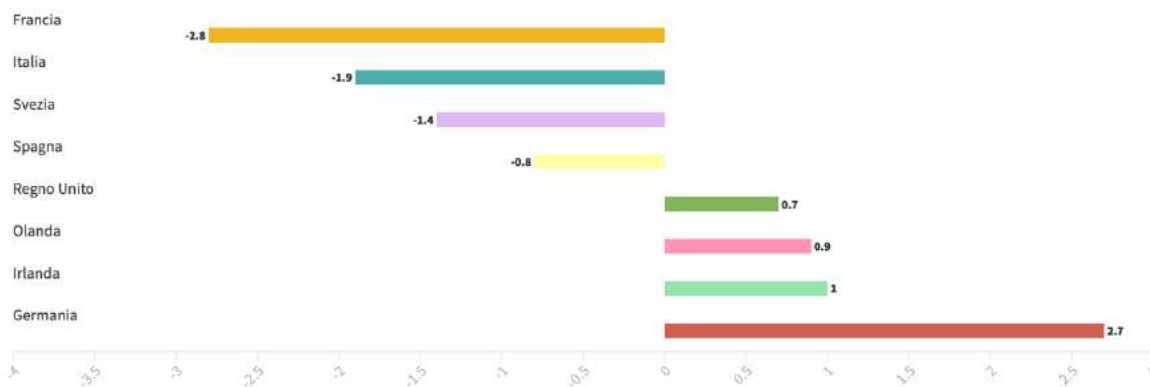
Tuttavia, come dimostrato dall'Osservatorio Cpi (2018), anche tenendo queste critiche in considerazione, l'Italia resta uno dei Paesi con la **spesa pensionistica più alta del**

<sup>7</sup> Il rapporto tra gli over 65 e gli individui della popolazione con un'età compresa tra i 15 e i 64 anni.

<sup>8</sup> Il Tfr (trattamento di fine rapporto) consiste nella somma che il datore di lavoro deve consegnare al lavoratore una volta che quest'ultimo sia ufficialmente in pensione. La somma totale è inoltre soggetta a un particolare computo fiscale.

**mondo.** Nonostante ciò, il grafico 8 sottostante evidenzia una realtà interessante e già accennata in precedenza: questa immagine riporta le proiezioni Ocse (2017) di crescita della spesa pensionistica dei Paesi fino al 2060 rispetto ai livelli del 2015. I Paesi che, finora, non hanno avuto grandi difficoltà relative alla sostenibilità del sistema (tranne la Svezia) subiranno un'espansione della spesa dedicata alle pensioni nel corso del tempo. Invece, gli Stati che notoriamente faticano a finanziare il proprio sistema pensionistico come Francia e Italia dovrebbero essere caratterizzati da una **riduzione della spesa pensionistica nel futuro**. Tale dato, seppur non sorprendente<sup>9</sup>, è confermato dalle proiezioni della Commissione europea (2017) per il 2060: per esempio, che prevedono una riduzione della spesa pensionistica italiana di 1,9 punti percentuali al 2060. È proprio grazie ad un percorso di numerose (e spesso contestate) **riforme**<sup>10</sup> che questi Paesi riusciranno a contenere i costi della spesa pensionistica **nel lungo termine**, a differenza di quanto accadrà ad Irlanda, Regno Unito, Olanda e Germania.

### Proiezioni spesa per pensione 2015-2060



Fonte: Pensions at a Glance (dati Ocse 2017) • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 8

## DEBITO PUBBLICO

Il debito pubblico è uno dei classici indicatori che viene spesso preso in causa quando si parla di sostenibilità dello Stato sociale. Questo è in particolar modo vero in Italia, dove

- Il *welfare state* in generale, ed il sistema delle pensioni in particolare, sono estremamente estesi rispetto agli altri Stati, ma proprio per questo molto onerosi. Infatti, nel 2017 i Paesi europei hanno dedicato in media alla spesa pensionistica il 40,5% di tutte le prestazioni sociali erogate, mentre in Italia molto di più: il 48,8% (Istat 2020).

<sup>9</sup> Proprio perché la sostenuta crescita della spesa pensionistica degli anni '80 e le drammatiche previsioni legate all'invecchiamento della popolazione hanno richiesto interventi di riforma del sistema previdenziale: le riforme Amato-Dini degli anni '90 hanno cercato di mitigare l'incremento della spesa e di aumentare l'equità distributiva attraverso normative volte a ridurre la generosità del sistema e a migliorare la proporzione tra contribuenti e beneficiari, il rapporto di dipendenza.

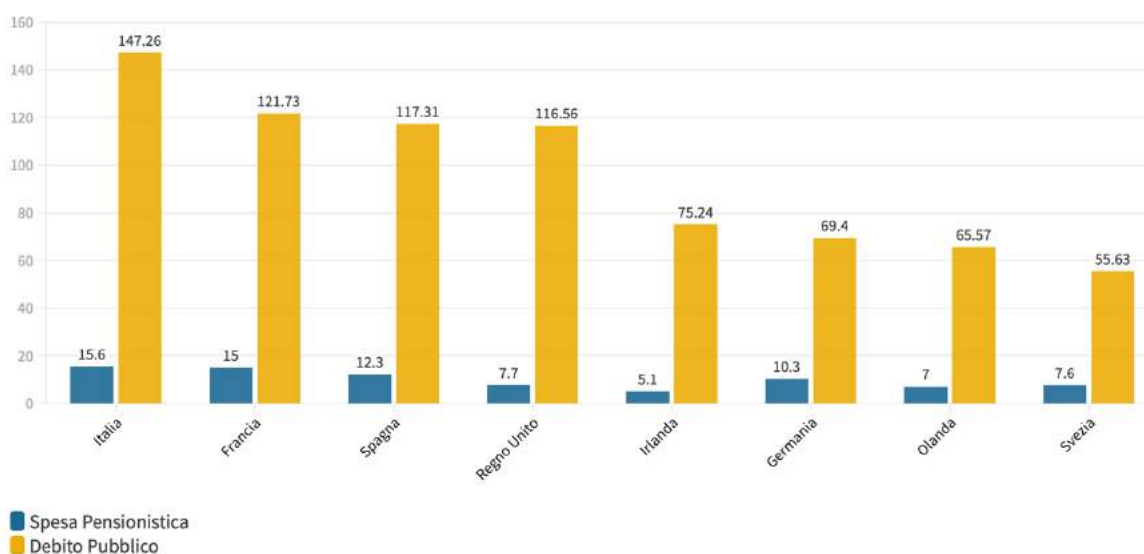
<sup>10</sup> Per sapere di più rispetto alle riforme intraprese dall'Italia a questo proposito, si veda l'Appendice in fondo.

- L'elevatissimo debito è il più grande problema della finanza pubblica, soprattutto se messo in relazione con la spesa dedicata alle pensioni.

Chiaramente, maggiore è il debito pubblico maggiori saranno le difficoltà delle finanze pubbliche nel garantire nel lungo termine lo stesso livello di pensioni del passato. Al contrario, si rende più concreta la possibilità di ridurle sensibilmente in futuro, soprattutto data la mancanza di un numero di lavoratori adeguato che le finanzia alla luce dell'invecchiamento della popolazione. Allo stesso tempo, pensioni troppo generose rischiano di aumentare ulteriormente il debito pubblico, in un circolo vizioso, spostando i costi sulle generazioni future (Lavoce.info 2018).

### Debito pubblico e spesa pensionistica

Dati in percentuale del Pil



Fonte: National Accounts at a Glance 2019, Pensions at a Glance 2019 • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 9

Il grafico 9 mette in relazione questi due aspetti. È evidente come l'Italia sia, allo stesso tempo, il Paese con il più alto debito pubblico (secondo solo al Giappone nel mondo), ma anche lo Stato con la spesa pensionistica più generosa, una combinazione di fattori preoccupante in termini di sostenibilità.

A ciò bisogna aggiungere che le misure per sostenere i cittadini e le imprese durante e dopo il Covid-19 hanno portato ad una crescita vertiginosa del debito pubblico, molto più di quanto questo grafico lasci intendere: l'Ocse ha previsto che, nel caso di una seconda ondata di Covid-19, alla fine del 2020 il debito pubblico dei Paesi colpiti, soprattutto di Italia, Grecia, Giappone, Portogallo e Spagna, aumenterà di 20-35 punti percentuali rispetto ai livelli del 2019 (Ocse 2020). Livelli molto simili sono comunque stati raggiunti con un singolo *lockdown*, mettendo a serio rischio la sostenibilità dell'intero sistema.

## CRESCITA ECONOMICA

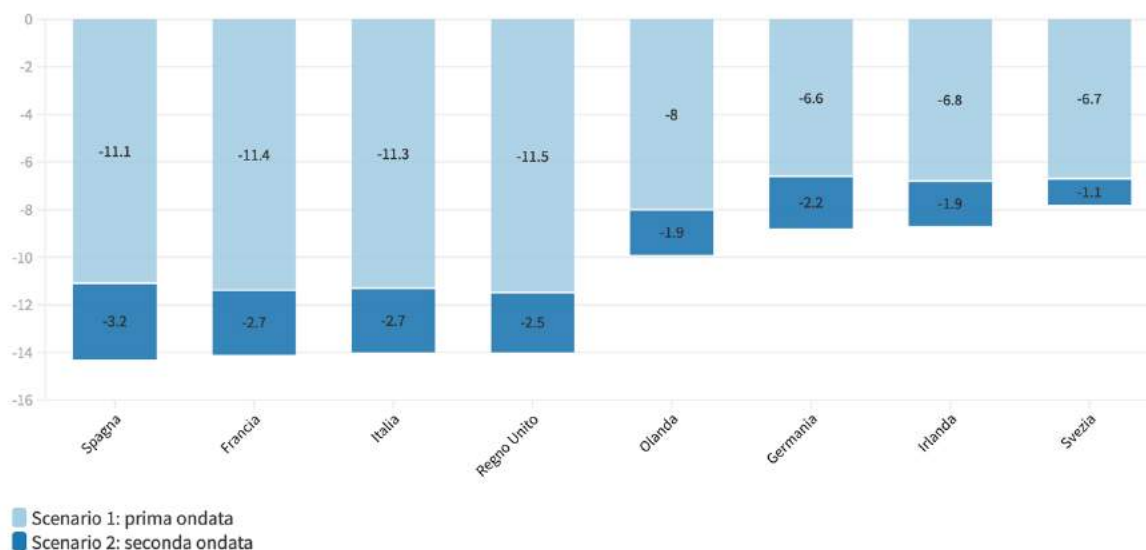
Senza altro, la **crescita economica** di un Paese va ad influenzare in maniera significativa la sostenibilità del suo sistema pensionistico in quanto può stabilizzare (o destabilizzare) la posizione finanziaria dello Stato stesso. Di conseguenza, questo avrà (o meno) gli strumenti per continuare a garantire ai cittadini il percepimento della pensione. Infatti, in un Paese finanziariamente più stabile aumentano anche i risparmi, lo stipendio medio e i ritorni degli investimenti, e diminuisce la disoccupazione. Questi elementi a loro volta permettono al sistema pensionistico di essere più forte, perciò di garantire i propri benefici nel lungo termine.

La lentezza dell'economia italiana non è recente: negli ultimi 20 anni la ricchezza del nostro Paese (Pil) è cresciuta mediamente dello 0,2 ogni anno (Istat 2020). Inoltre, a partire da fine febbraio, il dilagare dell'epidemia e i conseguenti provvedimenti di contenimento decisi dal Governo hanno determinato un impatto profondo sull'economia, alterando le scelte e le possibilità di produzione, investimento e consumo, nonché del funzionamento del mercato del lavoro.

A questo proposito, è fondamentale considerare il recente **effetto Covid-19**, che ha diminuito notevolmente le prospettive di crescita economica di ciascun Paese (Ocse 2020). Il grafico 10 analizza le proiezioni di crescita del Pil per la fine del 2020, sia nel caso di un'unica ondata di coronavirus, sia nel caso di un secondo picco di contagi e conseguente *lockdown*. È evidente come Spagna, Francia, Italia e Regno Unito siano i Paesi che hanno più fortemente sofferto dal punto di vista produttivo a causa di questa crisi, in quanto il Pil crollerà fino all'11,5%. Un crollo così improvviso andrà ad inficiare notevolmente la sostenibilità del loro sistema pensionistico, al di là delle proiezioni evidenziate precedentemente.

### Proiezioni di crescita del Pil dopo il Covid-19

I dati sono in percentuale e si riferiscono alla fine del 2020



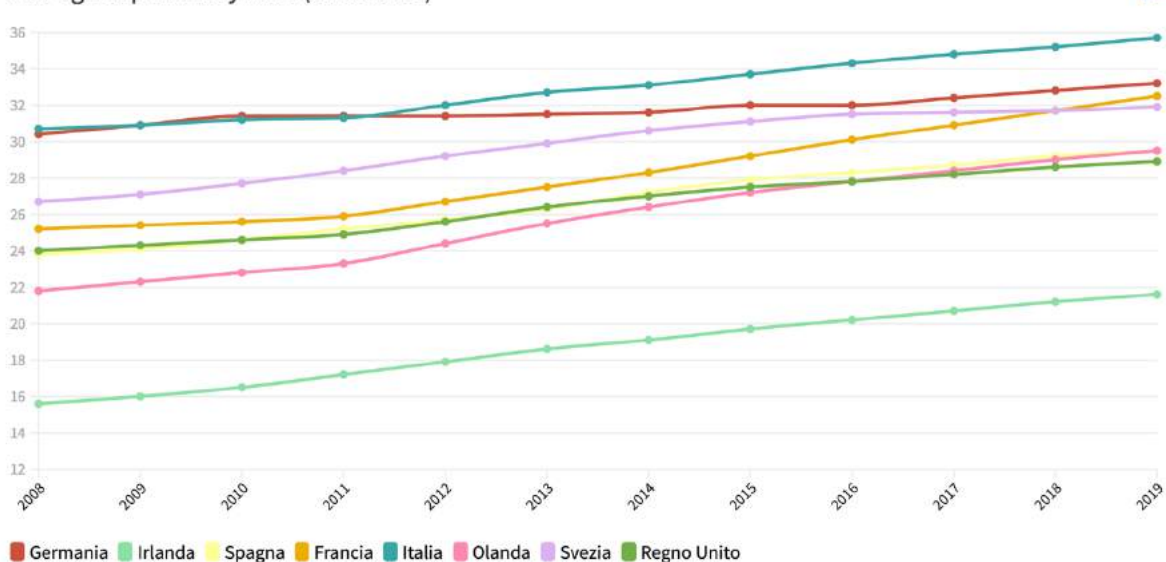
Fonte: OECD Economic Outlook 2020 • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 10

## INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE ED ETÀ PENSIONABILE

Al di là dei precedenti indicatori, tutti influenzabili da politiche pubbliche *ad hoc* del governo, non bisogna dimenticare l'**aspetto demografico**, il più difficile da modificare tramite il processo di *policy making*. Infatti, i Paesi occidentali e tutti quelli sviluppati sono entrati nella cosiddetta terza "onda demografica", ovvero una situazione in cui il tasso di mortalità diminuisce grazie alle migliori condizioni sanitarie ed al progresso, ma allo stesso tempo si riduce anche il tasso di fertilità, come conseguenza dell'entrata delle donne nel mondo del lavoro. Questo fenomeno ha portato inevitabilmente all'invecchiamento progressivo della popolazione, soprattutto in Italia, noto per essere il secondo Paese più vecchio del mondo dopo il Giappone. Come mostra il grafico 11, infatti, il **tasso di dipendenza**, il rapporto tra persone "non attive" (over 65) e "attive" (15-64 anni), è molto più alto in Italia che in qualsiasi altro Paese, ma il trend in ascesa è comune a tutti.

### Crescita del tasso di dipendenza

Old-age dependency ratio (2008-2019)



Fonte: Eurostat 2020 • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 11

Questa situazione è particolarmente preoccupante quando si parla di sistemi pensionistici: la generazione dei *baby boomers* (i nati tra il 1946 ed il 1964) sta entrando nell'età pensionabile, il che implica che aumenterà la popolazione "non attiva" e quindi la **domanda** di risorse per finanziare le pensioni. Tutto ciò mal si concilia con il fatto che i lavoratori, soprattutto i giovani, stanno diminuendo. Infatti, questo elemento è complementare ed offre un'indicazione rispetto all'equilibrio (attuale e futuro) tra lavoratori e pensionati. Considerare quindi l'aspettativa di vita in relazione all'età pensionabile è significativo dal momento che, più è lungo il periodo che intercorre tra i due, maggiori sono i benefici percepiti e accumulati, e quindi la pressione sull'intero sistema pensionistico. L'invecchiamento della popolazione è quindi un fattore determinante per la sostenibilità del sistema pensionistico. Proprio per questo motivo, i governi tendono a scoraggiare il pensionamento anticipato.

Il grafico sottostante rappresenta quindi l'aspettativa di vita in relazione all'età pensionabile. In particolare, sia per gli uomini che per le donne è stata calcolata per ogni Paese la differenza tra l'aspettativa di vita e l'età media in cui i cittadini tendono ad andare in pensione. Perciò, le barre orizzontali rappresentano la quantità di anni in cui i cittadini possono godere della pensione dopo aver smesso di lavorare.

Innanzitutto, è interessante notare che le donne, in questo caso, sembrano avvantaggiate: in quanto l'aspettativa di vita femminile è in media maggiore di quella maschile, le donne tendono a godere più a lungo della pensione. Nonostante ciò, come spiegato in precedenza, in media le pensioni delle donne sono sostanzialmente minori di quelle maschili (a causa di meno anni di lavoro, stipendi più bassi), motivo per cui **questo vantaggio è solo apparente**, perché la pensione di per sé sarà minore di quella degli uomini.

In secondo luogo, è importante saper interpretare in maniera corretta il grafico 12: se la Svezia si trova all'ultimo posto di questa "classifica", il motivo è che questo Paese ha un'aspettativa di vita alta, ma allo stesso tempo un'età pensionabile molto alta, per cui la differenza tra i due indici è basso. Questo vuol dire che, *ceteris paribus*, la Svezia paga meno a lungo le pensioni ad ogni singolo cittadino, contribuendo a mantenere il proprio sistema sostenibile nel lungo termine. Al contrario, l'Italia, (come la Spagna e la Francia) è caratterizzata da un'aspettativa di vita alta, ma da un'età media pensionabile tendenzialmente bassa: anche per questo motivo, la sostenibilità del sistema di questi Paesi è particolarmente a rischio.

### Aspettativa di vita all'uscita dal mercato del lavoro



Fonte: Pensions at a Glance (dati Ocse 2019) • Elaborazione di Orizzonti Politici  
Grafico 12

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, avendo l'attuale Governo sostenuto in diverse occasioni l'intenzione di non fermare la sperimentazione di Quota 100 (prevista fino al dicembre 2021), una delle tematiche principali, in un contesto di crisi occupazionale e di incertezza economica, riguarda la previsione che i **prepensionamenti** tornino a crescere. Mentre i pensionamenti con Quota 100 nel 2019 sono stati 150mila, un terzo in meno del previsto, il think tank Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali ha stimato che i 50 mila prepensionamenti inizialmente previsti per il 2020 potrebbero arrivare a raddoppiare e altre 100 mila uscite potrebbero sopraggiungere nel 2021. Se questo dovesse accadere, tuttavia, la crisi pandemica ancora in corso porta inevitabilmente a valutare l'effettiva capacità, in termini di sostenibilità, del sistema pensionistico italiano.



### 2.3. L'INDICE DELL'INTEGRITÀ

L'integrità costituisce la macroarea che prende in considerazione le diverse normative, la governance in tema pensionistico, il livello di trasparenza e la fiducia che i cittadini nutrono nel piano pensionistico del proprio Paese. A tale indice viene attribuito dal Melbourne Mercer Global Pension Index un peso del 25% nella valutazione del sistema pensionistico di qualsiasi Paese. Questo esamina l'integrità del sistema pensionistico complessivo, con un particolare focus sui regimi a capitalizzazione che normalmente si trovano nel sistema del settore privato. Poiché la maggior parte dei Paesi fa affidamento sul sistema privato per svolgere un ruolo sempre più importante nell'erogazione del reddito da pensione, è fondamentale che la comunità abbia fiducia negli enti pensionistici del settore privato nella loro capacità di erogare benefici pensionistici per il periodo del pensionamento. Quindi, l'integrità considera il ruolo della regolamentazione e della *governance*, la protezione fornita agli aderenti al piano da una serie di rischi e il livello di comunicazione fornito ai singoli.

Soprattutto nel settore privato, un importante contributo alla fiducia a lungo termine dei membri è costituito dal valore del loro piano pensionistico e dalla sostenibilità dei costi. Sebbene un confronto internazionale dei costi totali di funzionamento di ciascun sistema sia difficile, l'indice di integrità include alcune misure indicative relative alla struttura e alla scala del settore che dovrebbero fornire una indicazione attendibile.

Andando ad analizzare meglio la struttura di tale indice, vengono considerate tre grandi aree del sistema pensionistico:

- la regolamentazione e la *governance*;
- la trasparenza e comunicazione per i membri;
- i costi operativi.

Generalmente, i piani del settore privato sono ben gestiti e di conseguenza di fondamentale importanza perché senza di essi il governo diventerebbe l'unico fornitore, il che non è un risultato auspicabile o sostenibile nel lungo termine. Pertanto, rappresentano una componente fondamentale di un sistema pensionistico ben governato e affidabile, che goda della fiducia a lungo termine della comunità. Il sistema con il valore più alto per il sottoindice di integrità è la Finlandia (92,3 punti), mentre quello con il valore più basso sono le Filippine (34,7 punti). I punteggi migliori sono in genere ottenuti da Paesi con i piani pensionistici privati ben sviluppati.

### 3. Conclusione e prospettive future

Alla luce di questa analisi, è chiaro come **l'Italia abbia molto da migliorare**, soprattutto se paragonata ad altri Paesi, anch'essi basati su un sistema pensionistico *Pay-As-You-Go* (anche se con diverse modalità di computo delle pensioni) e quindi soggetti agli stessi ostacoli. Per raggiungere questo risultato, rispetto all'Italia il Report del Melbourne Mercer Global Pension Index suggerisce innanzitutto di continuare ad **aumentare la copertura del sistema pensionistico privato**, sia in termini di partecipazione che di *asset* investiti a disposizione per pagare le prestazioni nel futuro, per garantire un elevato tasso di sostituzione tra reddito da lavoro e reddito da pensione. Questa integrazione di forme di risparmio a fini pensionistici complementari dovrebbe garantire all'Italia di migliorare la propria performance in termini di **adeguatezza** e generosità del proprio sistema pensionistico: in ogni caso, i mezzi impiegati a tal fine dovranno essere sia trasparenti che sicuri.

Tuttavia, a detta degli economisti pubblici Diamond e Barr, la buona riuscita di una transizione da un sistema PAYG, come quello italiano, ad un sistema a finanziamenti obbligatori dipende dalla specificità del Paese e comporterebbe ingenti costi fiscali ed effetti intergenerazionali negativi nel breve periodo. Per questo motivo, è necessario valutare tale cambiamento in un'ottica *welfare-improving*. Inoltre, risulta opportuno costruire una maggiore rete di sostegno per quanti, a fronte di un reddito pensionistico insufficiente, risultano a rischio povertà.

Un settore altrettanto importante, nonché quello dove la penisola si trova particolarmente in difficoltà, è però quello della **sostenibilità**. A questo proposito, il Report suggerisce di far crescere il tasso di partecipazione al mondo del lavoro della popolazione di tutte le età, soprattutto ampliando la partecipazione in età matura e **scoraggiando i prepensionamenti**, limitare l'accesso a benefit di natura previdenziale prima del pensionamento e ridurre l'ammontare del debito pubblico, per il suo impatto diretto sul primo pilastro pensionistico. Tuttavia, è evidente come occorra un ripensamento complessivo del settore lavorativo al fine di aumentare il livello di occupazione delle fasce con maggiori anni di lavoro alle spalle. Un ulteriore suggerimento, da parte della Commissione europea, è quello di correlare l'età pensionabile legale all'aspettativa di vita andando, tuttavia, a svolgere una ricerca mirata verso le occupazioni maggiormente usuranti: tale indicizzazione, introdotta in Italia dalla Legge Fornero, è stata tuttavia congelata attraverso il provvedimento noto come Quota 100 fino alla fine del 2021.

Bisogna considerare però che, a causa della pandemia, sarà molto difficile per l'Italia migliorare nel medio-breve termine l'indice della sostenibilità. Infatti, in aggiunta all'aumento dei prepensionamenti, la crisi recata dal Covid-19 ha evidenziato le **debolezze** sul breve periodo dei sistemi strettamente connessi all'andamento dei mercati finanziari: il prolungamento di questa fase negativa varia a seconda che i prezzi degli asset o il livello di tassi di interesse si ristabiliscano sui livelli pre-Covid-19. In particolare, quei lavoratori che hanno mostrato dinamicità (risuotendo o versando somme) in una fase di contrazione dei prezzi, si ritroveranno schemi "sottofinanziati"

nonostante, in linea generale e considerata la ripresa dei **mercati finanziari**, non vi saranno effetti nel lungo termine legati a tale variazione.

Alla luce di queste considerazioni, emerge come gli effetti maggiori recati dalla pandemia sul sistema pensionistico siano da imputare a un'incertezza occupazionale prolungata più che a cambiamenti demografici dovuti alla mortalità: senza un'adeguata retribuzione salariale e, soprattutto, senza una prospettiva di crescita economica, le pensioni potrebbero rappresentare un "rifugio" economico considerevole (Il Sole 24 Ore 2020).

Inoltre, in un contesto di stabilità politica a fasi alternate, rimarrà comunque il nodo della riforma pensionistica da attuare una volta terminata la sperimentazione di Quota 100 alla fine del 2021, momento nel quale si andrebbe a creare uno "**scalone**" di **5 anni**, difficilmente spendibile a livello consensuale: quello che sarà importante definire, per evitare un collasso del sistema pensionistico, rimarrà il tasso di penalizzazione, ovvero il prezzo da pagare al fine di conseguire il prepensionamento. Un elemento di certezza permane: rilanciare la crescita senz'altro ridimensionerebbe l'importanza della riforma pensionistica del 2022.

Infine, alla luce delle recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio circa le sorti della riforma Quota 100, che non verrà rinnovata, si auspica all'elaborazione di nuovi meccanismi di pensionamento - anticipato e non - per superare la riforma pensioni attuale e studiare nuovi metodi di uscita dal lavoro.

#### 4. Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento al professor Vincenzo Galasso, economista e professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'università Bocconi di Milano, per i suoi preziosi suggerimenti in fase di stesura del presente rapporto. Le sue indicazioni riguardo all'approccio da adottare, i contenuti e i dati da far risaltare, nonché il suo stesso contributo allo studio della tematica affrontata, sono stati fondamentali.

## 5. Bibliografia e Sitografia

Barr N., Diamond P. (2008), "Reforming pensions", *MIT Department of Economics Working Paper No. 08-22*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1315444](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1315444)

Eticaeconomica (2020), "Il ruolo redistributivo delle pensioni pubbliche. Un'analisi comparata", <https://www.eticaeconomia.it/il-ruolo-redistributivo-delle-pensioni-pubbliche-unanalisi-comparata/>

European Commission (2017), "Adequacy and sustainability of pensions", *European Semester thematic factsheet*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions_en_0.pdf)

Eurostat (2018), Database, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Eurostat (2020), "Italia ultima in Ue per durata vita lavorativa", <http://www.regioni.it/news/2020/06/08/eurostat-italia-ultima-in-ue-per-durata-vita-lavorativa-613985/>

Il Sole 24 Ore (2018), "Debito pubblico: come, quando e perché è esploso in Italia", <https://www.ilsole24ore.com/art/debito-pubblico-come-quando-e-perche-e-esploso-italia-AEMRbSRG>

Il Sole 24 Ore (2019), "Tasso di sostituzione", [https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/tasso-sostituzione.html?refresh\\_ce=1](https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/tasso-sostituzione.html?refresh_ce=1)

Il Sole 24 Ore (2020), "Pensioni, con il Covid spesa a rischio", [https://www.ilsole24ore.com/art/pensioni-il-covid-spesa-rischio-ADV0m7e?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/pensioni-il-covid-spesa-rischio-ADV0m7e?refresh_ce=1)

Istat (2020), "La protezione sociale in Italia e in Europa", <https://www.istat.it/it/archivio/41933>

Istat (2020), "Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021", <https://www.istat.it/it/files/2020/06/Prospettive-economia-italiana-Giugno-2020.pdf>

La Legge per tutti (2020), "Pensione di cittadinanza", [https://www.lalleggepertutti.it/238138\\_pensione-di-cittadinanza](https://www.lalleggepertutti.it/238138_pensione-di-cittadinanza)

Lavoce.info (2018), "Quando le pensioni generose aumentano il debito", <https://www.lavoce.info/archives/56225/riforme-delle-pensioni-come-cartina-di-tornasole-del-rapporto-debito-pil/>

Melbourne Mercer Global Pension Index (2018), <https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/Mercer%20-%20MMGPI%20Report%202018.pdf>

Melbourne Mercer Global Pension Index (2019), <https://www.mercer.com.au/our-thinking/mmgpi-2019.html>

Oecd (2019), "Pensions at a Glance", <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b6d3dcfc-en.pdf?expires=1600194214&id=id&accname=guest&checksum=4336AFE4302F52369558A61FE456C9C>

Oecd (2019), "Pension policy notes: Italy", <http://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Pension-Policy-Notes-Italy.pdf>

Oecd Data (2020), Elderly population, <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm>

Oecd Economic Outlook (2020), <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>

Oecd Library (2017), "Pensions at a Glance 2017", *OECD and G20 Indicators*, [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension\\_glance-2017-32-en.pdf?expires=1600185572&id=id&accname=guest&checksum=D9FE69CD92CF6EF4IDFC009F78A32B36](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2017-32-en.pdf?expires=1600185572&id=id&accname=guest&checksum=D9FE69CD92CF6EF4IDFC009F78A32B36)

Osservatorio CPI (2018), "Pensioni: spendiamo più degli altri?", <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-pensioni-spendiamo-piu-degli-altri>

Statista (2020), "Total value of assets under management (AUM) by pension funds in the Netherlands from 2011 to 2018", <https://www.statista.com/statistics/607698/assets-under-management-by-pension-funds-in-the-netherlands/>

## 6. Appendice

Le diverse proposte di riforma riguardanti il sistema previdenziale sono da anni al centro del dibattito economico e politico italiano. Questo perché coinvolgono gli interessi di tutte le generazioni: quelle in pensione, quelle attive e quelle future. Mentre gli individui in età anziana, che costituiscono la generazione di pensionati, guardano ai sistemi pensionistici come allo strumento da cui dipende il loro reddito e cioè le risorse disponibili per il consumo durante il periodo di anzianità, le generazioni in età lavorativa e quelle future ricevono dal sistema pensionistico “promesse” per quello che sarà il periodo di vecchiaia, o meglio di inattività lavorativa, in cambio di una parte del loro reddito di lavoro corrente o futuro (sotto forma di contributi previdenziali).

### Cos'è e come funziona un sistema pensionistico?

Ad oggi i sistemi previdenziali costituiscono strumenti di protezioni sociali che, assieme ad altri servizi, fanno parte del *welfare state*, lo stato sociale.

In molti Stati prima della creazione di appositi programmi previdenziali era comune la considerazione che tutti gli individui lavoravano finché ne avevano la possibilità e finanziavano il consumo dell'età del pensionamento attraverso i loro risparmi ed il sostegno dei propri figli. Era quindi la famiglia principalmente a svolgere le funzioni tipiche dei sistemi pensionistici, che vennero successivamente introdotti e sviluppati per consentire alla frazione più anziana della popolazione di non cadere in uno stato di povertà. Infatti, a seguito del secondo dopoguerra i sistemi previdenziali delle economie più avanzate sono stati costruiti per favorire le generazioni più anziane che avevano preso parte alla crescita e allo sviluppo economico del proprio Paese.

Il funzionamento del sistema pensionistico deriva dall'interazione di due aspetti: le modalità di funzionamento ed il metodo di computo della pensione.

Il finanziamento può avvenire attraverso:

- a) il metodo della **capitalizzazione**
- b) il metodo della **ripartizione**.

Nel primo caso (a) ogni individuo, durante il periodo lavorativo, versa una parte del suo reddito da lavoro ad un fondo pensione e, durante il periodo del pensionamento, riceverà una rendita per tutta la durata della vita sotto forma di benefici previdenziali. In questo primo metodo la prestazione pensionistica viene misurata sulla base delle quote prelevate dallo stipendio del lavoratore che verranno versate in fondi pensionistici ed investite nel mercato dei capitali. In questo schema i contributi investiti costituiscono le pensioni di domani e l'ente pubblico ha così una riserva per poter erogare le prestazioni al momento opportuno. Il difetto maggiore di questo sistema è costituito dall'inflazione (*rischio inflazionistico*): nel caso in cui si attestino alti livelli di inflazione, i contributi versati garantirebbero pensioni che potrebbero essere insufficienti a soddisfare i bisogni degli individui in pensione. Inoltre vi è il rischio che, a parità di contribuzione, gli individui ricevano benefici pensionistici diversi.

Nel secondo caso (b) è la generazione di lavoratori che versa una frazione del proprio stipendio per finanziare il pagamento delle pensioni alla generazione più anziana (si parla in questo caso di un **trasferimento trans-generazionale** di contributi dai giovani



agli anziani). La generazione attiva quindi paga le pensioni di chi ha smesso di lavorare. Questo sistema però è sostenibile nella misura in cui:

- a) i contributi dei lavoratori sono sufficienti a coprire le prestazioni pensionistiche in ogni momento e, quindi, a condizione che il rapporto tra pensionati e lavoratori sia stabile;
- b) sussista un patto intergenerazionale implicito, ossia i lavoratori di oggi devono avere la garanzia che le loro pensioni siano finanziate dai lavoratori di domani.

Per quanto riguarda il meccanismo di calcolo, esistono due metodi di computo delle pensioni:

- a) **Metodo retributivo**: le prestazioni sono collegate alla retribuzione, cioè sono calcolate sulla media degli ultimi/migliori anni di contribuzione, per cui ciò che conta per la determinazione della pensione sono le retribuzioni che si sono ricevute. Lo scopo è quello di garantire al cittadino risorse adeguate a consentirgli un tenore di vita correlato con quello della vita attiva;
- b) **Metodo contributivo**: le prestazioni sono collegate ai contributi versati (che formano il montante contributivo) e la pensione è quindi proporzionata ai contributi versati durante la vita lavorativa. Dal momento che i contributi sono investiti in fondi nozionali, il rendimento è fissato per legge e legato di solito al livello di crescita economica del Paese. Esempi di sistemi contributivi a ripartizione (chiamati "*notional defined contributions*" secondo la definizione anglosassone) sono attuati in Svezia e in Italia.

Il beneficio principale consiste nel "risparmio" (di una quota del proprio reddito da lavoro) a cui il lavoratore è chiamato e la cui remunerazione non è determinata dal tasso di interesse del mercato come nei sistemi a capitalizzazione, ma è definita dalla legge a priori ed è quindi garantita dallo Stato.

In Italia il sistema di previdenza pubblica è stato sviluppato a partire dal secondo dopoguerra e ha subito negli ultimi anni (soprattutto a partire dal 1992) una serie di riforme legislative che, anche se non ancora sufficienti a garantire la sostenibilità nel lungo periodo, hanno contribuito quantomeno ad evitare una crescita esponenziale della spesa per pensioni rispetto al Pil. L'obiettivo comune di queste riforme è stato infatti quello di **ridurre** la spesa per le pensioni, visto che il sistema stava raggiungendo un punto di saturazione e le prestazioni pensionistiche erano troppo alte.

La crisi del sistema previdenziale pubblico è da attribuire alla concomitanza di alcuni fattori, quali l'invecchiamento della popolazione, la generosità delle prestazioni attualmente erogate e il rallentamento del ritmo di sviluppo economico, fattori che hanno comportato un aumento delle entrate contributive **inferiore** a quello delle uscite per trattamenti previdenziali. Tali fattori hanno spinto verso un processo di ristrutturazione del sistema pensionistico obbligatorio, le cui tappe fondamentali sono quelle compiute dal governo Amato nel 1993 e dal governo Dini nel 1995. Ulteriori modifiche sono state introdotte dalla riforma varata dal governo Prodi nel 1997. Nonostante ciò, il processo di riforma non è ancora giunto a compimento: vi sono stati ulteriori interventi legislativi con la legge del 2004 (cosiddetta riforma Maroni), la Riforma Fornero e la c.d Quota 100.

## 1992

**Riforma Amato**

La riforma Amato è la prima riforma degli anni '90 che è stata introdotta per ridurre la spesa pensionistica, dato che il sistema precedente era troppo dispendioso. Le novità della riforma Amato riguardavano principalmente:

- a) L'aumento del periodo minimo di contribuzione (da 15 a 20 anni)
- b) L'innalzamento dell'età per le pensioni di vecchiaia (l'aumento del requisito anagrafico) da 55 a 60 anni per le donne e da 60 a 65 per gli uomini.

## 1997

**Riforma Prodi**

Questa riforma è dettata dalla necessità di favorire l'ingresso dell'Italia nell'Eurozona per entrare nella moneta unica.

Si caratterizza per:

- L'inasprimento dei requisiti di età per l'ottenimento della pensione di anzianità,
- L'incremento dell'onere contributivo dei lavoratori **autonomi**
- L'eliminazione di alcune condizioni riconosciute ai lavoratori durante il periodo di transizione al sistema contributivo

## 2011

**Riforma Fornero**

La riforma Fornero si caratterizza per alcune novità:

- **Pensioni di vecchiaia:** introduce un requisito unico, ossia di 66 anni e 7 mesi (sia per donne che per uomini, sia nel pubblico che nel privato). Inoltre, aumenta nuovamente il requisito contributivo, che passa a 20 anni e stabilisce anche un livello minimo di pensione, al di sotto del quale deve intervenire lo stato.
- **Adattamento amministrativo:** tutti i requisiti per accedere al trattamento previdenziale devono essere adattati rispetto all'andamento demografico, modificandone i requisiti.

## 1995

**Riforma Dini**

L'obiettivo è sempre quello di contenere la spesa pubblica, ma lo si fa cambiando la natura del nostro sistema pensionistico: si adotta un **sistema di calcolo contributivo**, che è più assimilabile ad un sistema a capitalizzazione.

La riforma Dini si applica però solo a chi inizia a lavorare dal 1 gennaio 1996, mentre per coloro che già avevano iniziato a lavorare si mantiene il calcolo di pensioni secondo la normativa precedente (sistema retributivo).

2004 **Riforma Maroni**

Si assiste:

- All'inasprimento dei requisiti per la pensione di anzianità
- All'innalzamento dell'età anagrafica - a partire dal 1 gennaio 2008 - da 57 a 60 anni

Per le **donne** rimane la possibilità di andare in pensione di anzianità a 57 anni di età e 35 anni di contribuzione a patto di accettare il calcolo integrale del sistema contributivo

- All'introduzione di incentivi per chi rinvia la pensione di anzianità
- All'istituzione di un sistema di vigilanza del settore pensionistico, che viene attribuito alla Covip (Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione).

2019 **Quota 100**

Con Quota 100 l'idea è di offrire un canale di uscita del mercato del lavoro, unendo sia criteri contributivi che anagrafici: 100 è la somma dell'età anagrafica e del requisito contributivo (38 anni di contributi e 62 anni di età almeno).

È un'opzione valida fino al 2021, non è un obbligo, in particolare le domande sono state inferiori rispetto alle aspettative: a giugno 2020, secondo l'INPS, sono state presentate solo 47.810 domande, meno di un terzo delle domande accolte nell'intero 2019.



## ORIZZONTI POLITICI

Imparziali  
Costruttivi  
Accessibili



[www.orizzontipolitici.it](http://www.orizzontipolitici.it)



[info@orizzontipolitici.it](mailto:info@orizzontipolitici.it)



*Orizzonti Politici*



*@orizzontipolitici*



*@orizzontipo*



*Orizzonti Politici*