

# A vent'anni da un'occasione mancata?

di Fabrizio Patriarca e Stefano Patriarca

**TWENTY YEARS SINCE A MISSED OPPORTUNITY?** • Twenty years after the so-called «Dini Reform» it is possible to understand whether the reform has influenced the main variables of the Italian socio-economic system and to what extent it has achieved its goals. To analyze how the reform has worked and interacted with the economic and public spending conditions we analyze some of the most relevant evidences since the reform of '95, with particular reference to the distributive aspects of the system and the relationship with public spending. We first outline the main characteristics of the reform and analyze the distributive issues of the Italian pension system within a European framework for the period 1991-2012. Then, we analyze the evolution of the ratio between pension expenditure and public spending, trying to single out what was the weight of the pension system in the trends of Italian public finance. Finally, we disentangle the overall effect looking at the impact of the different determinants of pension expenditure by focusing in particular on early retirement and retirement age.

**KEYWORDS** *pension system, Italy, notional defined contribution, pension distribution, seniority pensions, retirement age.*

## 1. Introduzione

A venti anni dalla cosiddetta «riforma Dini» si può cercare di capire se e quanto quella riforma del sistema previdenziale italiano abbia influenzato le variabili principali del sistema economico e sociale italiano, cogliendo, e in che misura, gli obiettivi che si era posta.

Una tale analisi non può non tenere conto che i venti anni successivi alla riforma sono stati caratterizzati da profondi cambiamenti, spesso inaspettati per lo meno nella dimensione in cui si sono verificati, dell'assetto economico

*Fabrizio Patriarca, Università La Sapienza di Roma, fapatri@hotmail.com*

*Stefano Patriarca, economista ed esperto di politiche del lavoro e del welfare, s.patriarca@outlook.it*

e sociale del paese. Il forte contenimento della crescita economica verificatosi dal 2008 è stato sicuramente il più rilevante di questi fattori, assieme al cambiamento del mercato del lavoro e alle dinamiche demografiche. La stagnazione dei salari, il rilevante aumento di flessibilità e insicurezza e l'aumento della speranza di vita in misura superiore a quanto previsto all'atto della riforma sono tutti fattori che hanno condizionato in maniera rilevante gli effetti della riforma stessa. Oltre a queste caratteristiche, comuni anche ad altre economie europee, è opportuno tenere conto di tre interrogativi che si pongono osservando le dinamiche italiane di questi ultimi venti anni.

Il primo è come mai negli anni 2000, nonostante un decennio e più di manovre di stabilizzazione della finanza pubblica, l'entità della spesa pubblica sia cresciuta in maniera costante così come il suo peso sul PIL, che è cresciuto di circa un terzo in tredici anni, dimostrandosi sempre più uno «zoccolo duro» difficile da aggredire. Il secondo è il perché negli ultimi diciassette anni, nonostante la riforma del 1995 (preceduta da quella Amato del 1992), si siano resi necessari ben quattro ulteriori interventi sul sistema pensionistico (1997 Prodi, 2004 Berlusconi, 2007 Prodi, 2011 Monti) e nonostante questo l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL non abbia mai smesso di aumentare (il valore massimo è stato raggiunto nel 2014-2015). Il terzo quesito è connesso alla difficoltà del sistema pensionistico italiano di contrastare la povertà fra gli anziani. Infatti la concentrazione dei redditi pensionistici è cresciuta, come è cresciuta la quota di reddito pensionistico appropriata dal 20% più «ricco» dei pensionati, quota attualmente pari a più della metà di tutti i trasferimenti pensionistici.

Eppure nel 1995 l'Italia aveva introdotto una sorta di «rivoluzione» del sistema pensionistico: il sistema contributivo, una delle innovazioni più importanti nel panorama mondiale. Il miglioramento dell'equità distributiva e gli effetti positivi sulla stabilizzazione finanziaria connessi al nuovo sistema rappresentavano una svolta positiva. Tuttavia, come vedremo, alcune delle risposte possono trovarsi nella struttura e configurazione della riforma stessa.

Per analizzare come quella riforma abbia operato e interagito con le condizioni economiche e della spesa pubblica cercheremo di analizzare alcune delle evidenze più rilevanti degli assetti pensionistici successivi alla riforma del '95, con particolare riferimento agli assetti distributivi del sistema e al rapporto con la spesa pubblica. Ciò al fine di evidenziare quali possono essere state le configurazioni «macro» più significative dell'assetto del sistema pensionistico italiano specie negli anni 2000 tentando di analizzare le cause dell'aggravarsi della situazione della spesa negli anni successivi. Si delinea innanzitutto il quadro dei principali elementi caratteristici della riforma, quindi verrà analizzata la configurazione distributiva del nostro sistema pensionistico all'interno del quadro europeo, per il periodo 1991-2012. Nel terzo paragrafo si analizzerà l'evoluzione del rapporto tra spesa pensionistica e spesa pubblica, cercando di enucleare quale sia stato il peso del sistema pensionistico nel determinare

gli andamenti della finanza pubblica italiana degli anni 2000, andamenti determinati seri rischi di sostenibilità negli ultimi anni

All'analisi delle varie componenti della spesa pensionistica sono quindi dedicati i paragrafi successivi per enucleare gli elementi interni all'assetto delle pensioni che di più hanno condizionato e determinato gli andamenti aggregati e quelli distributivi, assumendo come centrale per ogni analisi sul sistema previdenziale italiano l'impossibilità di considerarlo come un «unicum», essendo un insieme molto complesso e diversificato di prestazioni e di condizioni reddituali. Tale analisi non sarà fatta solo e tanto in relazione alle consuete articolazioni della spesa (assistenza e previdenza, articolazioni settoriali e di categoria etc.), ma specifica attenzione sarà posta sul ruolo dell'età di pensionamento e quindi sulle pensioni di anzianità, sulla loro dinamica e sul loro assetto, in quanto hanno svolto un ruolo assolutamente centrale (sulla spesa e sugli assetti distributivi) nell'ultimo ventennio, facendo diventare il fattore «età» di pensionamento, il vero e proprio protagonista nelle dinamiche e negli assetti strutturali. Infine si proporrà una scomposizione degli effetti della spesa pensionistica sul rapporto spesa pubblica/PIL per individuare come i vari fattori demografici, di numerosità, di importo che caratterizzano la spesa pensionistica abbiano influenzato quel rapporto. La particolarità dell'analisi è quella di considerare scorporate le pensioni di anzianità, per focalizzare il loro ruolo specifico sia aggregato che distributivo.

## 2. Scelte e contraddizioni della riforma

La caratteristica qualitativa più rilevante della riforma del 1995 è, come noto, il cambiamento del metodo di calcolo della prestazione pensionistica con l'adozione del sistema contributivo in sostituzione di quello retributivo. Il metodo di calcolo contributivo, che garantisce la stabilità finanziaria di lungo periodo del sistema – a parità però di condizioni demografiche e del mercato del lavoro – ha consentito di definire una forma flessibile di entrata al pensionamento dai 57 ai 65 anni, uguale per uomini e donne, mediante una regolazione automatica della prestazione operata dai coefficienti di trasformazione calcolati su base attuariale in relazione all'età di accesso al pensionamento.

Il sistema contributivo garantisce, al contempo, l'adeguatezza delle prestazioni future, sia per i parametri di riferimento adottati (rivalutazione del montante contributivo legata all'andamento del PIL) sia per il fatto che ritardando il pensionamento si ottiene un valore della pensione più alto<sup>1</sup>. Peraltro,

<sup>1</sup> Il ritardo di un anno nel pensionamento può determinare un incremento di pensione liquidata attorno al 5-7%, causato dal più elevato coefficiente di trasformazione connesso ad una più alta età, dal maturare di ulteriore contribuzione e dalla rivalutazione

se si considerano età di accesso al pensionamento più alte di 63 anni, a carriere medie del mercato del lavoro corrispondono tassi di sostituzione al netto del prelievo fiscale e contributivo non inferiori al 70%. Situazioni problematiche possono emergere solo per carriere lavorative con retribuzioni molto basse per periodi molto prolungati. Peraltro, per quando riguarda l'adeguatezza delle prestazioni, non si può ignorare la presenza in Italia di uno specifico istituto come il TFR che, investito o meno nella previdenza integrativa, costituisce in molti casi un sostegno aggiuntivo alla quiescenza. In relazione all'adeguatezza delle prestazioni, un recente confronto internazionale operato dal Social Protection Committee della UE (Social Protection Committee 2015) ha evidenziato come in futuro il tasso di sostituzione netto teorico (su specifiche carriere ipotetiche) che si sperimenterà nei principali paesi europei, in relazione alle specifiche caratteristiche dei rispettivi sistemi previdenziali, vede ancora l'Italia tra i paesi con il più alto livello di questo indicatore anche con il pieno operare del sistema contributivo.

Il modello contributivo ha al suo interno evidenti, e noti, elementi di equità intragenerazionale e intergenerazionale, soprattutto perché correla le pensioni all'intera storia contributiva del lavoratore, e non alle retribuzioni percepite negli ultimi periodi di attività che proiettano sulle pensioni le più alte differenze e concentrazioni distributive proprie dell'ultima fase delle carriere lavorative. L'effetto redistributivo a favore delle posizioni più basse del mercato del lavoro e delle carriere più lente è evidente, e avrebbe dovuto portare a un aumento della capacità redistributiva del sistema previdenziale italiano. Accanto a ciò, gli altri due elementi rilevanti sono stati l'innalzamento del requisito minimo per l'accesso al pensionamento di anzianità (57 anni) e l'unificazione e armonizzazione dei regimi pensionistici.

Nonostante ciò, dai dati che analizzeremo più avanti, nei venti anni successivi alla riforma questo effetto combinato di stabilizzazione finanziaria del sistema e aumento di equità distributiva non si è verificato. La ragione sta principalmente nelle scelte che si fecero nel 1995 in relazione alla concreta definizione del nuovo sistema. Esso fu applicato con dei limiti gravi che ne hanno compromesso i risultati più qualificanti. Ci si riferisce soprattutto alla divisione della platea dei futuri pensionandi (con più o meno di diciotto anni di contribuzione nel 1995), che depotenziò gli effetti della riforma introducendo un'eccessiva gradualità. Nei fatti, gli effetti del sistema contributivo sono stati ibernati per circa venti anni e la generazione che ha maturato i requisiti pensionistici negli anni 2000 ha ancora goduto del vecchio sistema di calcolo e di accesso alla pensione, proprio in corrispondenza di un innalzamento delle caratteristiche contributive e retributive individuali. Nei

ulteriore del montante contributivo; a determinate condizioni, quindi, per ottenere una prestazione più elevata del 25% occorre rinviare il pensionamento di tre anni.

primi quindici anni del secolo ha infatti avuto accesso al pensionamento la generazione con più alta scolarizzazione, avvantaggiata da accessi con condizioni favorevoli al mercato del lavoro (negli anni '70) e che, in buona parte, si è situata nelle fasce medio-alte delle posizioni lavorative. Nei fatti hanno goduto del vecchio sistema di calcolo proprio le platee di lavoratori che nel sistema retributivo determinavano maggiormente le sperequazioni distributive e le pressioni sull'innalzamento della spesa alle quali si voleva rimediare con la riforma.

Il fattore centrale di questo squilibrio è connesso (come vedremo) solo in parte all'importo delle prestazioni, bensì in maggior parte al fattore «età di accesso alla pensione», con un enorme incremento delle pensioni di anzianità caratterizzate da età di pensionamento attorno ai 57-58 anni per gli anni 2000-2010. La decisione di non applicare immediatamente a tutti, seppure con dei meccanismi di pro quota, i parametri della riforma del sistema pensionistico – dalle modalità di calcolo della prestazione all'armonizzazione del regime e dei rendimenti – ha determinato, nei fatti, la quasi sterilizzazione degli effetti della riforma proprio sulla platea che accedeva alle condizioni per il pensionamento con caratteristiche demografiche e retributive che, nel sistema esistente, determinavano le sperequazioni più rilevanti.

Oltre all'eccessiva gradualità della riforma stessa, alcuni interventi successivi hanno introdotto meccanismi peggiorativi della situazione. Si pensi alla completa liberalizzazione del cumulo fra reddito da pensione e da lavoro che ha consentito di associare una pensione percepita ad età relativamente basse con la continuazione dell'attività lavorativa dipendente o autonoma. Ciò non ha solo impattato sui tassi effettivi di *turn-over* nel mercato del lavoro, a danno delle generazioni più giovani, ma ha anche di fatto sostenuto una particolare forma di flessibilità in uscita, nel senso di una transizione progressiva verso l'inattività, gravandola sulla spesa previdenziale. Inoltre, dalla distribuzione dei redditi dei pensionati attivi, vedremo che il cumulo ha sostenuto i redditi delle posizioni medio-alte del mercato del lavoro – cioè quelle già privilegiate nel sistema retributivo – che hanno acceduto alla quiescenza prima di raggiungere i requisiti per la pensione di vecchiaia. A obiettivi ampiamente condivisibili come quello della flessibilità in uscita, sia in termini di età che di graduale transizione al pensionamento, hanno corrisposto politiche che hanno aumentato le disuguaglianze e compromesso la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico. Per avere consapevolezza di questo processo occorre quindi sfatare molte delle «verità» delle quali si è nutrito il dibattito sul tema negli ultimi anni e che si rivelano invece, alla prova dei fatti, dei veri e propri «falsi miti», che hanno spesso nascosto la realtà.

### 3. Un confronto europeo

Per illustrare come si sia configurato e caratterizzato il sistema pensionistico italiano negli anni successivi alla riforma è opportuno procedere a un confronto tra l'Italia e i principali paesi europei. Utilizziamo i dati disponibili su Eurostat relativi alle maggiori economie europee dal 1991 al 2011.

L'incidenza della spesa per pensioni sul PIL in Italia (tab. 1) è la più alta rispetto a tutti i paesi considerati. Fa eccezione solo l'Olanda, che nel periodo iniziale e fino al 1993 si collocava al di sopra dell'Italia di circa due punti percentuali, ma che successivamente ha registrato il trend decrescente più accentuato. Nonostante le numerose riforme succedutesi negli anni e il fatto che l'Italia partisse da un livello già molto più alto di quello degli altri paesi, l'incidenza della spesa per pensioni è cresciuta sostanzialmente più che negli altri paesi nell'arco di tempo considerato. Di conseguenza al momento dello scoppio della crisi l'Italia si caratterizzava già come l'economia in cui la spesa per pensioni aveva l'incidenza e il trend di crescita più alto di tutti gli altri paesi.

Per cercare di individuare l'importanza su tali dinamiche del processo di invecchiamento della popolazione, analizziamo l'andamento negli stessi paesi della quota della popolazione con 65 anni e oltre (tab. 2). All'inizio del ventennio considerato l'Italia aveva un alto tasso di incidenza della popolazione anziana secondo solo a quella del Regno Unito e circa pari a quello della Germania. Il processo di invecchiamento ha riguardato tutti i paesi. Se è vero che l'Italia ha mantenuto la stessa posizione in graduatoria, bisogna notare che la Germania e soprattutto la Spagna hanno avuto variazioni più accentuate e che anche nel caso di Francia e Olanda corrispondono numeri indici non troppo dissimili.

Con riferimento all'intero periodo, si conferma come la posizione relativa dell'Italia in Europa quanto al livello e alle variazioni della spesa sia in buona parte imputabile alla struttura e alle dinamiche demografiche, anche se il confronto con la Germania mostra un gap non sottovalutabile: a fronte di caratteristiche e andamenti demografici molto simili, l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è rimasta ben più alta ed è cresciuta molto più che nel sistema tedesco. L'analisi per sotto-periodi consente anche di evidenziare come la connessione tra spesa e demografia valga in buona parte solo per il primo dei due decenni. Mentre l'aumento della popolazione anziana è stato più forte nel primo che nel secondo decennio, la spesa pensionistica è cresciuta più nel secondo periodo, nel quale l'Italia è stata caratterizzata da tassi di invecchiamento simili all'Olanda e a quelli europei complessivi, e minori di quelli della Germania, ma ha registrato un aumento di spesa ben più alto e secondo solo a quello della Spagna (che tuttavia partiva da livelli di spesa relativa molto più bassi che non avevano accompagnato le dinamiche demografiche nei periodi precedenti).

Tab. 1. Spesa pensionistica in rapporto (%) al PIL – Confronti europei

	Spesa pensionistica su PIL				Variazione spesa pensionistica su PIL			
	1991	2001	2011	1991-2001	2001-2011	1991-2011	2001-2011	1991-2011
EU 27	n.d.	n.d.	12,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Area Euro	n.d.	12,5	13,4	n.d.	n.d.	n.d.	0,9	n.d.
Germania	11,6	13,2	12,4	1,6	1,6	-0,8	0,8	0,8
Spagna	9,3	9,4	11,4	0,1	0,1	2,0	2,1	2,1
Francia	12,4	13,0	14,5	0,6	0,6	1,5	2,1	2,1
Italia	13,0	14,2	16,1	1,2	1,2	1,9	3,1	3,1
Olanda	14,7	12,4	13,0	-2,3	-2,3	0,6	-1,7	-1,7
Regno Unito	10,8	11,4	11,8	0,6	0,6	0,4	1,0	1,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat.

Tab. 2. Dinamica della quota (%) di popolazione maggiore di 64 anni – Confronti europei

	Quota popolazione > 64 anni			Variazione relativa popolazione > 64 anni		
	1991	2001	2011	1991-2001	2001-2011	1991-2011
EU 27	13,9	15,8	17,6	13,7	11,4	26,6
Area Euro	14,3	16,5	18,4	15,4	11,5	28,7
Germania	14,9	16,6	20,6	11,4	24,1	38,3
Spagna	13,8	16,9	17,1	22,5	1,2	23,9
Francia	14,0	15,9	16,7	13,6	5,0	19,3
Italia	15,1	18,4	20,5	21,9	11,4	35,8
Olanda	12,9	13,6	15,6	5,4	14,7	20,9
Regno Unito	15,8	15,8	16,4	0,0	3,8	3,8

Fonte: *ibidem*.



Per tentare di spiegare le componenti della struttura e delle variazioni della spesa pensionistica non giustificabili dalle caratteristiche demografiche, facciamo riferimento ad alcuni indicatori relativi alla struttura della popolazione in età di lavoro negli stessi paesi con riferimento all'anno 2012 successivamente al quale i mercati del lavoro nei paesi europei hanno registrato dinamiche molto divergenti come risultato del diverso impatto della crisi nelle economie continentali (tab. 3).

Il primo indicatore che consideriamo è il tasso di occupazione della popolazione tra i 55 e i 64 anni. In Italia tale tasso è il più basso di tutti i paesi considerati e si situa al di sotto sia della media europea che di quella dell'area Euro di circa cinque punti percentuali. L'analisi di genere rivela come tali differenziali siano imputabili sia agli uomini che alle donne. Tuttavia per quest'ultime le distanze dalle medie europee sono molto più accentuate, mentre nel caso degli uomini si nota come la Francia abbia un tasso di occupazione degli anziani più basso dell'Italia ma meno distante da quello delle donne. Volendo depurare tale analisi dall'effetto dei differenti tassi di occupazione di tutta la popolazione in età di lavoro, consideriamo anche il rapporto tra tasso di occupazione dei più anziani e i corrispettivi tassi medi. I differenziali con gli altri paesi risultano evidenti nella stessa misura, ad eccezione nuovamente della Francia per effetto di un relativo minor tasso di occupazione degli uomini. Sia il dato complessivo che quello relativo alle donne rivelano come la scarsa partecipazione al mercato del lavoro da parte degli adulti oltre i 55 anni sia una caratteristica specifica del nostro paese che non dipende dai minori tassi di occupazione generali.

Tale caratteristica diventa ancora più evidente quando si passa all'analisi della durata media della vita attiva calcolata dall'Eurostat (tab. 4). In Italia la permanenza sul mercato del lavoro è ben cinque anni inferiore alla media europea, più di sette anni inferiore a quella di Germania e Regno Unito e quasi dieci anni più bassa di quella olandese. Se per gli uomini tale differenziale si attenua, rimanendo comunque consistente, per le donne diventa molto più ampio: siamo l'unico paese in cui la durata media della vita attiva delle donne non arriva a 30 anni scendendo addirittura sotto i 25 anni e mezzo. A tutto ciò corrisponde una speranza di vita per gli ultra 65-enni che si colloca a un livello prossimo alla media europea, sia nel totale che nella scomposizione di genere: in sostanza, si lavora per meno anni, si pagano più pensioni, si ha la stessa aspettativa di vita.

L'analisi precedente ha consentito di focalizzare come una componente di maggiore costo relativo del sistema pensionistico italiano può essere messa in relazione al minore numero di anni sul mercato del lavoro, e quindi a una platea più estesa di pensionati. Si può operare ora un confronto circa il livello delle prestazioni (tab. 5). Nella prima colonna della tabella riportiamo il rapporto tra la mediana dei redditi lordi dei pensionati e quella dei redditi da lavoro

Tab. 3. Tasso di occupazione (%) nel 2012 – Confronti europei

	Tasso occupazione anziani (55-64)			Rapporto tasso occupazione anziani-medio		
	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne
EU 27	48,9	56,4	41,8	76,2	80,8	71,3
Area Euro	48,7	55,8	42,0	76,3	80,4	72,2
Germania	61,5	68,5	54,8	84,5	88,3	80,6
Spagna	43,9	52,4	36,0	79,2	87,0	71,1
Francia	44,5	47,4	41,7	69,6	69,7	69,5
Italia	40,4	50,4	30,9	71,1	75,8	65,6
Olanda	58,6	68,1	49,1	78,0	85,4	69,7
Regno Unito	58,1	65,5	51,0	82,9	87,1	78,3

Fonte: *ibidem*.

Tab. 4. Vita media e aspettativa di vita nel 2012 – Confronti europei

	Durata media vita attiva			Aspettativa di vita a 65 anni		
	Totale	Uomini	Donne	Totale	Uomini	Donne
EU 27	35,0	37,6	32,2	19,4	17,5	21,0
Area Euro	34,9	37,6	32,0	20,1	18,1	21,8
Germania	37,5	39,9	34,9	19,5	17,8	20,9
Spagna	34,7	37,3	31,9	20,9	18,6	22,9
Francia	34,6	36,4	32,6	21,3	18,9	23,4
Italia	30,5	35,3	25,4	20,4	18,3	22,1
Olanda	39,6	42,2	37,0	19,5	17,7	21,0
Regno Unito	38,1	40,9	35,0	19,6	18,2	20,8

Fonte: *ibidem*.

Tab. 5. Indicatori (%) distributivi del sistema pensionistico nel 2012

	Tasso di sostituzione*	Pensione mediana/ stipendio mediano**	Pensione mediana/ reddito mediano***	Rischio povertà anziani****
EU 27	54,0	80,0	93,9	20,0
Area Euro	54,0	84,1	97,9	17,2
Germania	47,0	77,8	89,2	17,2
Spagna	58,0	81,4	103,3	13,5
Francia	65,0	93,8	101,5	12,9
Italia	58,0	87,7	102,0	21,9
Olanda	47,0	79,9	90,8	7,5
Regno Unito	50,0	73,4	86,0	19,6

\* Si intende il rapporto tra la mediana dei redditi lordi dei pensionati e quella dei redditi da lavoro lordi nella classe 55-65 anni.

\*\* Si intende il rapporto tra la mediana dei redditi equivalenti netti da pensione e di quelli da lavoro.

\*\*\* Si intende il rapporto tra la mediana dei redditi equivalenti netti da pensione e di quelli complessivi.

\*\*\*\* Indicatore Eurostat del rischio di povertà degli anziani.

Fonte: *ibidem*.

nella classe di età tra i 55 e i 65 anni. Questo indice calcolato direttamente da Eurostat approssima il rapporto mediano delle pensioni tra redditi in uscita dal mercato del lavoro, ovvero una sorta di tasso di sostituzione mediano (da non confondere con il tasso di sostituzione effettivo che è relativo al rapporto tra pensione e ultima retribuzione individuale). Il valore corrispondente all'Italia è lo stesso della Spagna, più alto di tutti gli altri paesi ad eccezione della Francia, che si colloca decisamente al di sopra.

Tuttavia l'analisi dei tassi di sostituzione lordi è inficiata dalle diverse aliquote contributive e fiscali. Per passare a un'analisi del livello di prestazioni pensionistiche nette utilizziamo quindi i dati Eurostat sulle retribuzioni mediane per tipologia e calcoliamo, riportandoli nella seconda e nella terza colonna della stessa tabella, il rapporto tra la pensione netta mediana e, rispettivamente, il livello mediano degli stipendi e il reddito mediano. Passando al netto le differenze con la Francia si attenuano e addirittura il sistema italiano risulta avere un rapporto tra pensione mediana e reddito mediano superiore a quello francese anche se lievemente inferiore a quello spagnolo. È importante notare come in Italia il reddito mediano da pensione sia pari all'87,7% della mediana dei redditi da lavoro e addirittura superiore alla mediana dei redditi in generale. Nella terza colonna riportiamo il rischio di povertà degli anziani, ovvero la percentuale di anziani al di sotto del 60% dei redditi mediani. Nonostante un sistema molto costoso e con prestazioni medie molto alte, il sistema italiano mostra una quota di anziani poveri molto elevata (21,9%). Non solo la quota è più elevata di sistemi, come quelli degli altri due paesi mediterranei, con alti livelli relativi di prestazioni. Il nostro sistema mantiene a rischio di povertà una quota maggiore di anziani anche rispetto a sistemi assai meno generosi come quello tedesco o decisamente meno dispendiosi come quelli dell'Olanda e del Regno Unito.

Riassumendo, ad un sistema pensionistico con costi molto elevati – determinati non solo da dinamiche e strutture demografiche, ma anche da basse età al pensionamento e alte prestazioni (mediamente superiori ai redditi in generale) – corrisponde una distribuzione delle pensioni fortemente sperequata, senza pari nelle grandi economie europee ed in Europa in generale.

#### 4. Il rapporto tra spesa pubblica e spesa pensionistica

Se quanto finora descritto è la caratterizzazione assunta dal sistema pensionistico italiano rispetto alla situazione europea, è necessario approfondire la connessione tra spesa pensionistica e spesa pubblica. Negli anni 2000 l'Italia sperimenta un radicale cambiamento di quadro economico e sociale: arresto della crescita (dal 2008), innalzamento del deficit pubblico con inversione del trend di riduzione consolidatosi negli anni '90, crescita esponenziale del

debito pubblico. Mentre le ragioni della crisi sono state ampiamente dibattute, vanno meglio analizzate le ragioni dell'innalzamento radicale della spesa pubblica che pure era stata da qualche decennio oggetto di «controllo» a causa delle specifiche condizioni del debito pubblico italiano. L'analisi non può non mettere al centro il ruolo della spesa pensionistica, identificandola come il principale fattore che per peso, dinamica, ma anche per «pervasività» e importanza sociale, ha condizionato gli andamenti della spesa pubblica italiana negli anni 2000.

Si può avere una rappresentazione abbastanza chiara di ciò che ha determinato gli andamenti della spesa pubblica italiana negli ultimi venti anni analizzandone la composizione e il suo evolversi nella tabella 6 e nella figura 1, che riportano gli andamenti delle principali voci che compongono la spesa pubblica italiana tra il 1991 e il 2013. Le voci prese in considerazione sono: i redditi da lavoro dipendente corrisposti dalle PA, i consumi intermedi, le prestazioni sociali, gli interessi passivi, le altre spese correnti e le spese in conto capitale. Nel 1991 la voce più consistente era rappresentata dalle prestazioni sociali (non soltanto pensionistiche, dunque) e ammontava a 105 miliardi di euro. Nel 2013 l'ammontare si colloca a 320 miliardi con un aumento del 203% circa, mentre il complesso della spesa pubblica aumenta del 114%. Tra tutte le voci, la spesa per prestazioni sociali è quella che ha l'aumento più rilevante e che, per il suo peso nell'assetto complessivo, spiega gran parte dell'aumento della spesa. Com'è evidente l'incremento delle prestazioni è più alto nel periodo precedente la riforma Dini, più lento e modesto nel periodo immediatamente successivo alla riforma (a fronte di aumenti più consistenti delle altre voci) e torna infine ad essere più alto di tutte le altre voci di spesa pubblica negli anni 2000, non contraendosi (a differenza di quanto accade alle altre poste della spesa pubblica) tra il 2009 e il 2013, anni in cui gli interventi di contenimento attuati in sede di politica di bilancio sono stati particolarmente rilevanti.

Per mettere a fuoco il ruolo della spesa per pensioni nell'ambito delle spese per prestazioni sociali si può ricorrere all'analisi della spesa per funzioni, riportata nella figura 2 con dati Eurostat secondo la classificazione Cofog, che ripartisce le spese per funzioni includendo sia i trasferimenti che i relativi consumi intermedi e le retribuzioni dei dipendenti utilizzati per gestire la specifica funzione. L'andamento delle spese per la funzione protezione sociale è il più dinamico in tutto il periodo considerato e in particolare lo è l'aggregato «old age» che include le spese per prestazioni legate alla vecchiaia. La grande differenza sia in termini assoluti che di dinamica tra le altre funzioni è evidente. La sola sanità evidenzia una dinamica rilevante dal 1995 al 2010, mentre le spese per istruzione hanno un profilo piatto per tutto il periodo, confermando la caratteristica specifica del nostro stato sociale, molto concentrato sulle spese per trasferimenti sociali legati alla vecchiaia rispetto alle altre funzioni (vedi istruzione).

Tab. 6. Tasso di incremento (%) della spesa pubblica per voce e sottoperiodi, 1990-2013

Periodo	Totale spese	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Prestazioni sociali	Altre spese correnti	Totale spese correnti netto interessi	Interessi passivi	Totale spese correnti	Totale spese conto capitale
Tasso di incremento complessivo									
dal									
1990	114	92	146	203	177	154	16	125	15
Tasso di incremento medio annuo									
dal									
1990	3,4	2,9	4,0	4,9	4,5	4,1	0,6	3,6	0,6
1990	6,0	4,8	4,1	7,9	4,8	5,9	8,5	6,5	0,1
1996	2,6	3,0	7,1	4,0	7,3	4,6	-7,5	2,2	7,0
2001	3,6	3,3	4,5	4,7	5,6	4,3	-1,3	3,7	3,2
2009	0,0	-1,0	-0,8	2,3	-1,2	0,5	3,7	0,8	-10,7
2000	2,9	2,2	3,2	3,9	3,7	3,3	0,7	2,9	2,5

Fonte: *ibidem*.

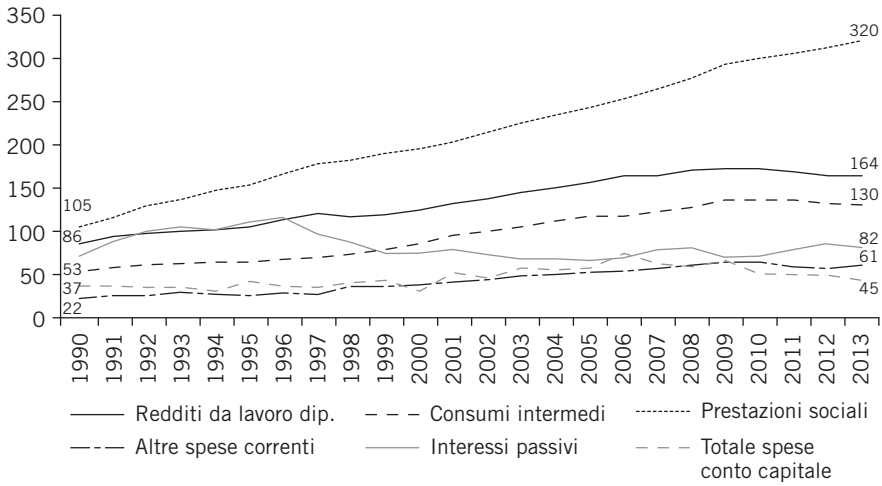


Fig. 1. Dinamica della spesa pubblica per voce, 1990-2013.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (2015).

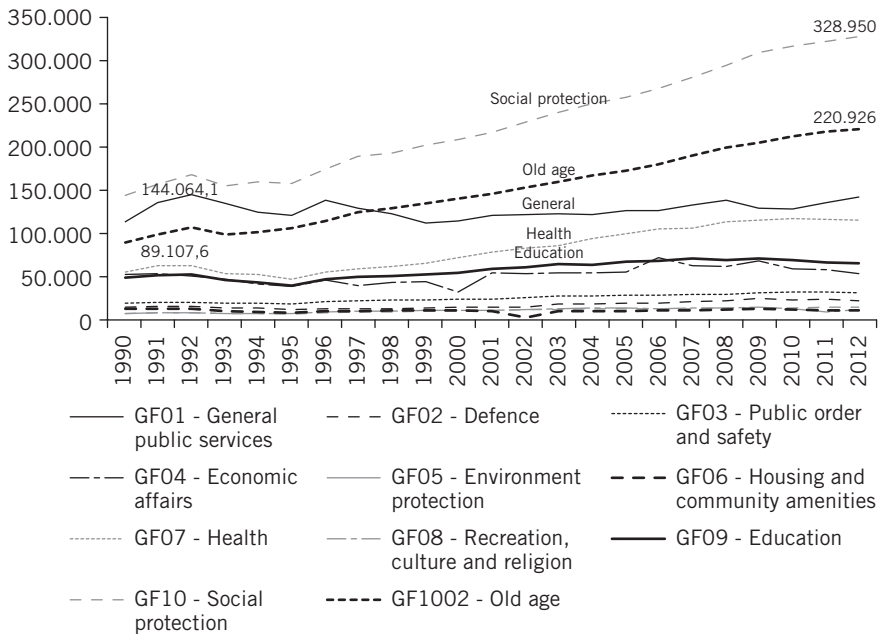


Fig. 2. Andamento spesa pubblica per funzioni – Cofog, 1990-2012.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat – Cofog.



## 5. La spesa per pensioni e le sue componenti

Quindici anni dopo la riforma Dini, le dinamiche della spesa pensionistica associate alla grande recessione iniziata nel 2008 hanno prodotto la necessità di interventi di stabilizzazione finanziaria che hanno inciso profondamente sull'assetto del sistema previdenziale, agendo sostanzialmente sull'età di accesso al pensionamento.

Che ciò sia avvenuto dopo che si sono sperimentati gli effetti di ben sei rilevanti interventi pensionistici testimonia la complessità della situazione. Questa espansione si produce non tanto o solo a causa dei fattori demografici o della crisi, ma in gran parte per l'estensione del numero delle prestazioni e degli importi, principalmente connessi alle pensioni di anzianità e quindi alle prestazioni medio-alte del nostro sistema pensionistico.

La spiegazione di tale fenomeno va quindi trovata non tanto nell'analisi degli elementi aggregati, quanto osservando le profonde articolazioni e differenze interne all'assetto pensionistico italiano. Si può affermare, infatti, che è proprio nella specificità delle caratteristiche distributive interne del sistema pensionistico che si deve guardare per trovare la spiegazione ai fenomeni che hanno interessato la spesa previdenziale, anche nelle sue rilevanti dinamiche di crescita.

Uno di questi fattori, e forse il principale, è proprio quello connesso all'età di accesso al pensionamento, che in Italia ha significato la relevantissima crescita delle spese per pensioni godute molti anni prima dell'età di pensionamento legale di vecchiaia. Anticipando le conclusioni dell'analisi, si può dire che proprio l'accesso anticipato al pensionamento per un numero crescente di persone, caratterizzate da livelli pensionistici medio-alti, e da un aumento rilevante degli anni di godimento della pensione dovuto all'aumento della speranza di vita, sia stato il fattore che ha compromesso il percorso di aggiustamento della sostenibilità e dell'equità obiettivo dalla riforma del 1995.

Il sistema pensionistico italiano comprende una serie di prestazioni molto differenti nella loro motivazione, struttura, importi, età di godimento. Per dare una spiegazione adeguata all'aumento della spesa previdenziale, focalizzeremo l'analisi sulla scomposizione della spesa pensionistica in relazione alle specifiche tipologie di prestazioni, individuando i fattori che hanno spinto la spesa pensionistica negli anni 2000<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Le serie utilizzate si riferiscono al totale delle pensioni pubbliche (escludendo quelle degli enti privatizzati) e sono state ricostruite nella loro tipologia raggruppando tutti i dati desunti dai bilanci degli enti previdenziali e della RGS. La scomposizione delle prestazioni previdenziali per «vecchiaia» in prestazioni di anzianità (pensionamenti legati al requisito contributivo) e pensioni più propriamente di «vecchiaia» (pensionamenti legati ad un requisito di età) è stata rilevata dai dati disponibili per le pensioni del settore INPS, mentre sono il prodotto di una ricostruzione operata sulla base dei dati tratti dalle

L'articolazione delle prestazioni pensionistiche che prendiamo in considerazione è formata da: le pensioni previdenziali, connesse ad un qualche rapporto tra contribuzione e prestazione indipendente se al loro finanziamento concorra o meno un contributo a carico della finanza pubblica<sup>3</sup>, pensioni assistenziali, che comprendono le prestazioni di invalidità civile, le pensioni e l'assegno sociale e le altre prestazioni assistenziali, e le pensioni indennitarie legate agli interventi di indennizzo degli infortuni sul lavoro. All'interno delle pensioni previdenziali consideriamo quattro aggregati. Quello delle pensioni di anzianità (che hanno maturato un diritto alla pensione solo con un requisito contributivo e comunque godute prima dell'età di vecchiaia), quello delle pensioni di vecchiaia (accesso al pensionamento all'età di vecchiaia vigente nell'anno relativo), quello delle pensioni ai superstiti (reversibilità) e quello delle pensioni di invalidità previdenziale.

Il totale della spesa per pensioni aumenta di quasi il 50% in undici anni e passa dai 181 miliardi del 2001 ai 270 del 2012, con un incremento di più di 89 miliardi (tab. 7). L'incremento percentuale più alto è relativo alle pensioni assistenziali (dovuto sostanzialmente all'invalidità civile) ma come si vede il peso della componente assistenziale è basso e, in effetti, degli 89 miliardi di aumento della spesa solo meno di 10 sono addebitabili a questa voce. Le prestazioni previdenziali contribuiscono in modo rilevante all'incremento della spesa: 80 degli 89 miliardi.

Nel 2001 la voce di spesa più alta riguardava le pensioni di vecchiaia (61,7 miliardi) contro i 58,2 miliardi delle pensioni di anzianità. Nel 2001, inoltre, vi era una spesa di circa 29 miliardi per le pensioni dei superstiti, 16 per invalidità (previdenziale), 12 per le pensioni assistenziali e 4 per quelle indennitarie.

La dinamica nel decennio è stata profondamente diversa per i singoli gruppi di prestazioni, modificando profondamente la struttura della spesa pensionistica. Infatti, le pensioni di anzianità hanno registrato un aumento del 104% a fronte di un incremento del 23% della spesa per pensioni di vecchiaia. Le pensioni di invalidità (quelle previdenziali) sono diminuite del 31%,

specifiche pubblicazioni INPDAP, ricorrendo ad alcune stime laddove l'articolazione dei dati non era completa. Tale riorganizzazione è stata fatta per la serie dal 2001 al 2012.

<sup>3</sup> Si noti che la nostra articolazione non considera la, per certi versi artificiosa, divisione tra previdenza e assistenza introdotta dalla legge del 1989. Infatti non interessa ai fini della nostra analisi la caratterizzazione nominalisticamente «assistenziale» di una parte delle prestazioni previdenziali in relazione alla natura del finanziamento che le caratterizza, poiché la nostra analisi vuole analizzare le dinamiche della spesa in relazione alle tipologie pensionistiche, così come sono state definite e non come sono finanziate. Per chiarire si pensi al caso delle pensioni previdenziali delle FFSS che sono state poste a carico della finanza pubblica quasi per il loro intero ammontare di spesa. Che tali pensioni risultino a carico dello stato non modifica la loro natura di prestazioni previdenziali.

Tab. 7. Spesa per pensioni per tipologia di prestazione, 2001-2012 (miliardi di euro)\*

	Previdenziali				Assistenziali		Indennitarie		Pensionari
	Totale previdenza	Anzianità	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale assistenziali	Totale indennitarie	Totale spesa pensioni	
2001	164,9	58,2	61,7	15,7	29,3	11,7	4,3	180,9	
2002	171,3	61,1	64,3	15,5	30,3	13,8	4,3	189,3	
2003	178,2	66,9	65,3	14,9	31,1	14,6	4,3	197,1	
2004	188,1	74,9	66,1	14,4	32,7	15,5	4,3	208,0	
2005	194,1	80,2	66,4	13,8	33,6	16,5	4,3	214,9	
2006	201,8	85,6	68,5	13,3	34,4	17,6	4,2	223,6	
2007	210,3	92,0	70,1	12,8	35,3	18,5	4,3	233,0	
2008	217,2	97,3	71,6	12,3	36,0	19,5	4,4	241,1	
2009	228,5	105,7	72,7	12,2	37,9	20,6	4,4	253,6	
2010	233,6	109,7	74,0	11,5	38,4	20,5	4,4	258,5	
2011	240,7	115,5	74,9	11,2	39,1	20,9	4,4	265,9	
2012	244,5	118,6	75,7	10,8	39,3	21,3	4,5	270,3	
Variazione 2001-2012									
Miliardi	79,6	60,4	14,1	-4,8	10,0	9,5	0,2	89,3	
%	48	104	23	-31	34	81	4	49	
Composizione % spesa	89	68	16	-5	11	11	0	100	
Composizione % spesa									
2001	91	32	34	9	16	6	2	100	
2012	90	44	28	4	15	8	2	100	

\*Le serie sono definite in linea con quanto chiarito nella nota 2.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, INPS e INPDAP.

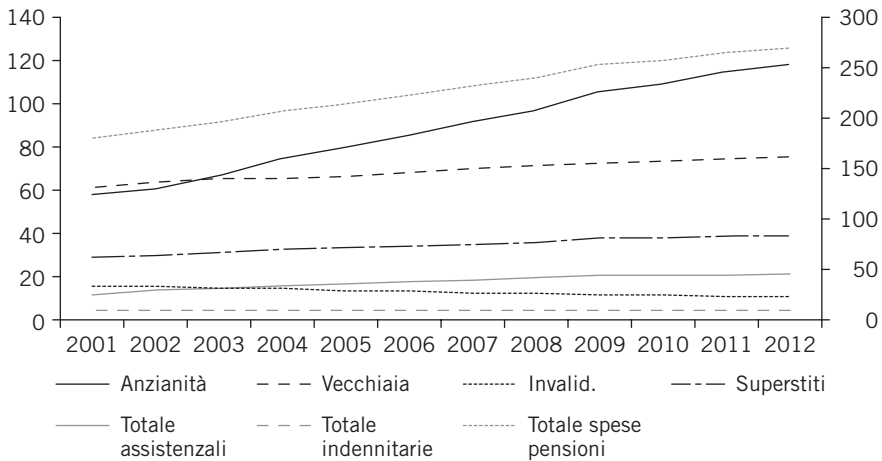


Fig. 3. Spesa per tipologia di pensioni, 2001-2012.

Fonte: *ibidem*.

mentre le pensioni assistenziali hanno visto un aumento dell'81%. Negli anni 2000 la spesa è perciò aumentata di circa 89 miliardi, dei quali ben 60 sono addebitabili all'incremento della spesa per pensioni di anzianità, mentre è di 14 miliardi il contributo alla crescita della spesa delle pensioni di vecchiaia.

La figura 3 mostra in maniera efficace la crescita molto rilevante della spesa per pensioni di anzianità rispetto a tutte le altre componenti.

In conseguenza di tali andamenti, anche la composizione della spesa pensionistica si modifica in modo rilevante: la spesa per le pensioni di anzianità, pari nel 2001 al 32% del totale della spesa, aumenta in modo drastico e nel 2012 si trova a rappresentare ben il 44% di tutta la spesa pensionistica.

Tale dato è ancora più evidente se analizziamo non solo lo stock della spesa, ma anche il flusso annuo delle nuove pensioni liquidate tra il 1998 e il 2014 (tab. 8). Tra il 1998 e il 2014 vengono liquidate in Italia più di 7 milioni di pensioni di vecchiaia e di anzianità, (senza considerare quindi le pensioni assistenziali e di invalidità). Di queste 3,5 milioni sono di vecchiaia, per un importo (cumulato nel tempo, al lordo delle cessazioni, quindi non corrispondente alla spesa effettiva ma indicatore della dimensione massima della spesa) pari a 33 miliardi, con un importo medio della pensione pari a 725 euro, e un'età media di accesso alla pensione pari a 63 anni. Di contro, le pensioni di anzianità liquidate nel periodo sono state 3,6 milioni, con un importo cumulato di spesa pari a 76 miliardi, una pensione media pari a 1.616 euro al mese e un'età di accesso alla pensione pari a 58 anni. È evidente dalle cifre la rilevanza nella spesa pensionistica degli anni post-riforma delle nuove pensioni di anzianità: ben 3,6 milioni di persone con età media di 58 anni, con

Tab. 8. Totale nuove pensioni liquidate, 1998-2014

	Numero Pensioni	Importo totale miliardi	Importo medio mensile	Età media
Totale	7.148.838	109,2	1.175	60,5
Vecchiaia	3.534.873	33,3	725	63,0
Anzianità	3.613.965	75,9	1.616	58,0

Fonte: *ibidem*.

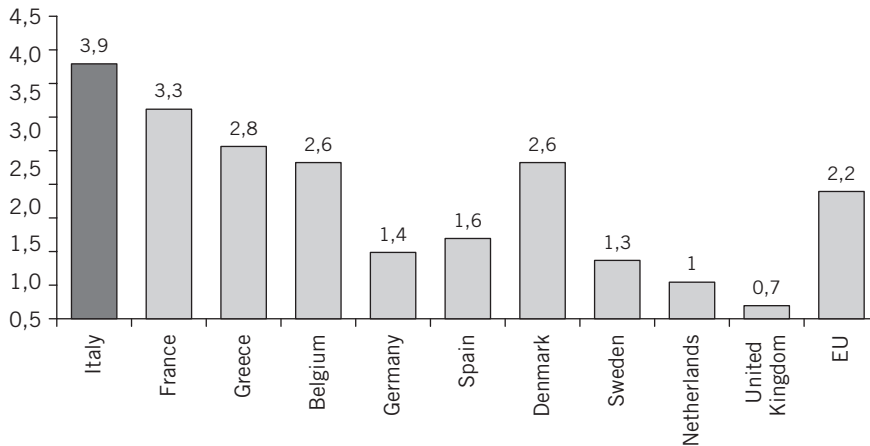


Fig. 4. Spesa pensionistica sul PIL per pensionati con età tra 55 e 64 anni – Confronto europeo.

Fonte: Eurostat.

pensioni di livello medio-alto – più del doppio di quelle percepite in media cinque anni dopo da chi va in pensione di vecchiaia.

Sulle dinamiche di questa spesa per pensioni liquidate in età più bassa, nei fatti la riforma Dini non ha potuto incidere, sia per la gradualità di applicazione della stessa, sia perché non operavano sulla platea di lavoratori coinvolti i meccanismi del contributivo che incentivano la permanenza al lavoro. Non solo, la liberalizzazione della possibilità di cumulare pensione e reddito (anche da lavoro) ha costituito un ulteriore incentivo all'accesso anticipato alla pensione.

Della variabile età di accesso alla prestazione come variabile sintomatica dell'esperienza italiana abbiamo prova anche da un confronto europeo, che illustra l'incidenza sul PIL della spesa previdenziale pagata a pensionati di età compresa fra i 55 e i 64 anni nei diversi paesi europei. Com'è evidente, l'Italia ha l'incidenza più alta rispetto a tutti gli altri paesi considerati, il 3,9% contro il 2,2% della media europea (fig. 4).

Tab. 9. Aumenti della spesa pubblica corrente al netto degli interessi e per particolari voci, 2001-2012

Spesa pubblica corrente (al netto degli interessi)	195,6
Pensioni di anzianità	60,4
Consumi intermedi	37,2
Redditi da lavoro dipendente	33,5
Altre prestazioni sociali	19,4
Altre spese correnti	16,2
Pensioni di vecchiaia	14,1
Pensioni ai superstiti	10,0
Altre pensioni	4,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, INPS e INPDAP.

È evidente da questi dati come il vero fattore che ha influenzato dinamica e assetto della spesa negli anni 2000 all'interno della spesa pensionistica sia stato l'aumento delle prestazioni di anzianità. La tabella 9 mostra gli incrementi della spesa pensionistica per tipologie, insieme a quelli delle altre voci principali di aumento della spesa pubblica.

Dell'aumento di 196 miliardi di spesa pubblica (al netto degli interessi) verificatosi tra il 2001 e il 2012, ben 60 miliardi (circa il 30%) sono da addebitarsi all'incremento di spesa dovuto ai pensionamenti di anzianità (voce di spesa che rappresentava nel 2001 circa il 12% della spesa totale).

## 6. Una scomposizione della spesa pensionistica

Se quello illustrato precedentemente è il dato complessivo degli incrementi è opportuno tentare di capire meglio quali siano stati i fattori che hanno determinato tali dinamiche all'interno delle varie tipologie pensionistiche. Abbiamo tentato di scomporre gli incrementi della spesa in relazione al PIL in relazione agli elementi che determinano la spesa per pensioni<sup>4</sup>.

L'aumento dell'incidenza della spesa per pensioni può essere scomposta in quattro fattori per le pensioni previdenziali e in due fattori per quelle non previdenziali. Per le pensioni di anzianità e vecchiaia l'incremento nell'incidenza sul PIL può essere scomposto in quattro componenti relative a:

<sup>4</sup> La metodologia è quella utilizzata da Franco (1993) e da Ragioneria Generale dello Stato (2015) a cui si rimanda per gli aspetti metodologici.

- 1) l'effetto «numero» rappresentato dal rapporto tra numero delle pensioni e numero dei cittadini;
- 2) l'effetto demografico rappresentato dal rapporto tra numero delle persone con più di 60 anni e la popolazione (effetto invecchiamento);
- 3) l'effetto «produttività» rappresentato dal rapporto tra numero dei cittadini e numero dei lavoratori;
- 4) l'effetto «importo» della pensione rappresentato dal rapporto tra pensione media e PIL medio per lavoratore.

Per le pensioni diverse da quelle di vecchiaia e anzianità (superstiti, invalidità, assistenziali, indennitarie) è stato stimato l'impatto solo per l'effetto numero e l'effetto importo. Il risultato è descritto nella tabella 10.

Tra il 2002 e il 2012 l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL aumenta di 2,96 punti percentuali. Tale crescita trova la maggiore causa di incremento nell'effetto importo (aumento dell'importo medio della pensione rispetto al PIL pro capite). Se però scomponiamo gli incrementi in relazione ai diversi tipi di pensione vediamo che quasi tutto l'aumento di incidenza della spesa pensionistica sul PIL è dovuto alle pensioni di anzianità e in particolare all'effetto numero e cioè all'incremento del numero di pensionati di anzianità rispetto alla popolazione (1,52 punti percentuali di impatto) mentre il numero di accessi agli altri tipi di pensionamento produce addirittura effetti negativi sul totale. L'effetto demografico ha un impatto positivo sull'incidenza della spesa sul PIL, ma in misura inferiore rispetto all'effetto numero per le pensioni di anzianità, mentre è sicuramente più significativo per le pensioni di vecchiaia. L'effetto importo è positivo sulla spesa ed è il fattore più importante nelle pensioni non previdenziali. Nel complesso, disaggregando gli impatti sulla spesa rispetto al PIL, si conferma il ruolo rilevante delle pensioni di anzianità (che nel complesso coprono quasi tutto l'aumento di spesa), e all'interno di questo fattore ha un peso importante la crescita della numerosità delle pensioni pagate, più che le dinamiche del livello medio delle prestazioni.

Infine abbiamo operato una valutazione del possibile effetto su deficit e debito pubblico di tale dinamica pensionistica, assumendo come ipotesi di riferimento che dal 2000 il pensionamento fosse stato consentito solo all'età di vecchiaia<sup>5</sup>. Come si vede, la differenza tra l'ipotesi fatta e la situazione effettiva è

<sup>5</sup> Tale simulazione considera diversi elementi: il differimento della pensione avrebbe comportato minori spese immediate pari al risparmio degli anni di differimento, e un maggior onere legato al crescere della prestazione in relazione all'aumento dei requisiti contributivi. Il risparmio di spesa così determinato, dato dal saldo delle due voci prima indicate, si ipotizza essere trasformato in minore deficit, e quindi in minore indebitamento pubblico. Sono stati calcolati gli effetti derivanti da un risparmio di interessi sul debito (per il minore indebitamento determinatosi) a tassi immutati, senza considerare tutti gli altri effetti di retroazione tra riduzione della spesa e le variabili di finanza pubblica o di crescita economica.

Tab. 10. Scomposizione della variazione (%) del rapporto spesa pensionistica sul PIL 2002-2012

	Effetto complessivo	Effetto dovuto a numero delle pensioni	Effetto dovuto all'invecchiamento	Effetto dovuto alla produttività	Effetto dovuto all'importo medio pensione
Totale	2,96	-0,08	1,06	-0,17	2,11
Vecchiaia	-0,08	-0,88	0,47	-0,12	0,45
Anzianità	2,93	1,52	0,59	-0,05	0,86
Altre	0,10	-0,73	-	-	0,80

Fonte: *ibidem*.



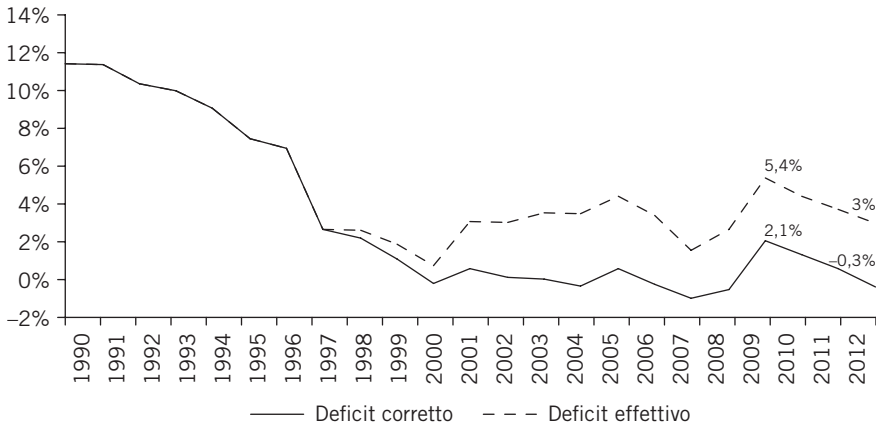


Fig. 5. Simulazione relativa ad abolizione pensioni di anzianità nel 1998: effetti sul rapporto deficit/PIL.

Fonte: *ibidem*.

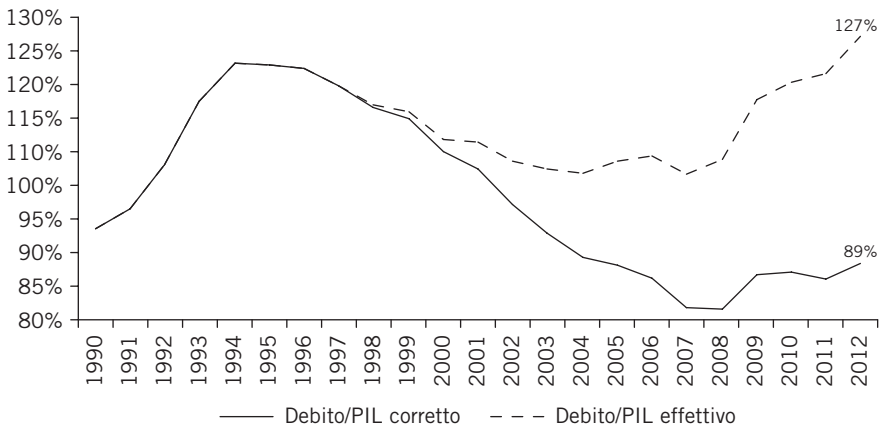


Fig. 6. Simulazione relativa ad abolizione pensioni di anzianità nel 1998: effetti sul rapporto debito/PIL.

Fonte: *ibidem*.

sostanziale sia in termini di deficit che di debito pubblico<sup>6</sup>. L'impatto sul debito pubblico del pensionamento di anzianità negli anni 2000, può essere valutato in circa 30 punti di maggiore indebitamento rispetto al PIL nel 2012 (figg. 5 e 6).

<sup>6</sup> Si tenga conto che l'effetto di nuovi coorti in pensionamento determina (con bilancio in deficit) la necessità di reperire risorse finanziarie che coprano sia i nuovi flussi che il pagamento nel tempo dei flussi precedenti.

Tab. 11. Pensioni di anzianità (dipendenti e autonomi), inferiori/superiori a 1.500 euro mensili, liquidate dal 2008 al 2012

	Numero		Importo in milioni	
	v.a	%	v.a.	%
Totale sotto i 1500 euro	443.000	44,8	6.271	25,8
Dipendenti privati	177.520	18,0	2.493	10,2
Dipendenti pubblici	57.004	5,8	855	3,5
Autonomi	208.476	21,1	2.924	12,0
Totale sopra i 1500 euro	545.873	55,2	18.073	74,2
Dipendenti privati	309.339	31,3	9.847	40,4
Dipendenti pubblici	176.440	17,8	6.513	26,8
Autonomi	60.094	6,1	1.713	7,0
Totale	988.873	100,0	24.344	100,0

Fonte: *ibidem*.

## 7. La platea più «agiata» dei pensionati di anzianità

Già dalle considerazioni sopra, emerge come la platea dei pensionati di anzianità sia una platea particolare, nella quale prevalgono pensioni medio-alte, fortemente concentrate nell'area alta delle qualifiche sul mercato del lavoro, fortemente presente nei servizi privati e pubblici, nelle pubbliche amministrazioni e al centro-nord.

Dal punto di vista distributivo possiamo avere un'idea di tale platea analizzando il complesso delle nuove pensioni liquidate tra il 2008 e il 2012.

Poiché spesso si rappresenta l'area delle pensioni di anzianità come l'area delle pensioni degli operai con accesso precoce sul mercato del lavoro, è utile osservare la tabella che articola le pensioni liquidate tra il 2008 e il 2012 in relazione al livello di 1.500 euro mensili di pensione, che è stato assunto come livello massimo di una pensione percepita da un lavoratore con qualifica operaia, o impiegatizia medio-bassa (tab. 11).

Dei 988.000 nuovi pensionati di anzianità nel periodo, solo il 44% si collocava al di sotto dei 1.500 euro mensili, corrispondente ad una spesa di 6,2 miliardi, pari al 26% della spesa totale. In questa platea i dipendenti privati rappresentano il 18%, con una spesa pari al 10% del totale. La maggioranza delle pensioni di anzianità (55%) attiene a redditi più alti di 1.500 euro mensili, e la spesa per queste pensioni risulta essere il 75% circa di tutta la spesa.

È chiaro come la platea «operaia» o a bassi redditi, seppure abbia una presenza significativa, non sia la platea prevalente tra le pensioni di anzianità,

che si caratterizzano come pensioni medio-alte nelle quali è forte la partecipazione delle posizioni migliori nel mercato del lavoro, che si caratterizzano anche con lavoratori in possesso della laurea che ha determinato, spesso, condizioni favorevoli per l'accesso al pensionamento di anzianità della fascia medioalta del mercato del lavoro italiano.

## 8. Conclusioni

Il quadro complessivo che risulta dall'analisi è quello di scelte di politica del welfare che, dopo la consapevolezza che aveva portato alla riforma del '95 e all'introduzione di nuovi criteri di equità e di stabilizzazione finanziaria, hanno smarrito la capacità di governare il processo di aumento della spesa pensionistica, causato sostanzialmente dal venire a maturazione nel primo decennio degli anni 2000 di prestazioni di anzianità per la generazione dei *baby boomers*, cioè di coloro che erano entrati sul mercato del lavoro negli anni della rilevante crescita dell'economia e delle retribuzioni e, in parte, erano transitati in modo più ampio che nel passato nelle università (con l'acquisizione del relativo diritto contributivo). Allo stesso tempo, si è spesso trascurato l'effetto dell'allontanamento anticipato dal mercato del lavoro da parte di lavoratori che ricevono pensioni calcolate con il sistema retributivo, che non tenevano in alcun conto né l'equilibrio economico-attuariale né quello sociale. Le riforme adottate non hanno contrastato in maniera adeguata tali dinamiche proprio per la gradualità con la quale hanno introdotto i correttivi, segmentando inoltre le platee interessate dagli interventi.

La conseguenza di tale segmentazione ci porta a considerare essenziale per l'analisi delle evoluzioni e degli effetti del sistema pensionistico il tenere in conto degli aspetti distributivi. Le tipologie di prestazioni, il loro livello e la loro dinamica sono talmente differenziate che perde senso qualsiasi analisi aggregata che faccia riferimento a categorie macro come «pensioni» o «pensionati». Questo universo è articolato in «mondi» differenti, caratterizzati sia da aree estese di privilegio che da aree di rilevante sofferenza reddituale. Si pensi al caso delle pensioni di anzianità – negli anni 2000 circa 3,5 milioni di nuovi pensionati con un'età media di pensionamento di 57, 58 anni – con prestazioni medio-alte, a sostanziale appannaggio delle classi medie (rispetto alle quali operai e impiegati dei bassi livelli sono una larga minoranza), la cui incidenza copre attualmente la gran parte delle prestazioni pensionistiche previdenziali, e per le quali lo squilibrio tra contributi pagati e prestazioni percepite è molto forte. Le normative note e meno note (i «pro quota» e i numerosi micro-interventi amministrativi e legislativi spesso sconosciuti ai più) hanno consolidato un sistema nel quale, contestualmente all'irrigidimento dei requisiti e delle condizioni legate alle pensioni (spesso più efficaci per quelle dei settori più deboli), ha prosperato una

redistribuzione del reddito dal basso verso l'alto. Non ci si riferisce qui tanto alle «pensioni d'oro» di particolari categorie, quanto a un più esteso campo di situazioni di privilegio distributivo che ha coinvolto ampi strati del ceto medio. È come se questi ceti soccombenti sul terreno del prelievo fiscale crescente abbiano avuto un'occasione di rivalsa in campo pensionistico.

L'effetto di tale situazione è stato quello di un affluire di reddito ai nuclei familiari mediante il trasferimento di prestazioni a pensionati spesso con età di accesso alla pensione anche relativamente basse e che sovente hanno cumulato redditi da lavoro e redditi da pensione. Le giovani generazioni hanno «goduto» di un sostegno di reddito familiare in luogo di reddito da lavoro, scontando una progressiva riduzione delle prospettive occupazionali. È come se il paese e la sua classe dirigente avessero ignorato la realtà, preferendo rincorrere falsi «miti» e compiacenti analisi dei dati, e ciò ha impedito di intervenire in tempo e con provvedimenti che avrebbero potuto essere di gran lunga meno socialmente dolorosi e iniqui di una parte di quelli che sono stati introdotti nel 2011, e che in parte hanno «presentato il conto» a generazioni e settori spesso diversi da quelli che si sono avvantaggiati negli anni precedenti, innestando un *trade off* perverso di maggiori redditi pensionistici ad «alcuni» padri e nonni, per sostenere aree crescenti di giovani senza lavoro e reddito.

## Riferimenti bibliografici

- Franco, D (a cura di) (1993), *L'espansione della spesa pubblica in Italia: 1960-1990*, Bologna, Il Mulino.
- ISTAT (2015), *Conti della protezione sociale*.
- Ragioneria Generale dello Stato (2015), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2015*, Rapporto n. 16, Roma.
- Social Protection Committee (2015), *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU*, Luxembourg.