

# Invecchiamento demografico e sostenibilità della spesa pensionistica quale prospettiva<sup>1</sup>

*Carmen Graziano \* e Rosa Valicenti\*\**

## **Abstract**

*Pension expenditure currently represents, in Italy and in the rest of Europe, the highest component of general public expenditure, with economic and demographic factors pointing to significant future growth. Since the signing of the Maastricht Treaty, many European Governments have tried to control its development by introducing structural reforms, on the whole with positive results. Since 1995, these reforms, moving toward homogeneous retirement rules and uniform rates of return, have attempted to rein in pension expenditure and make the system more sustainable. The aim of this paper is to illustrate the reasons behind Italian political decisions on pensions, in light of the European institutional framework. We report the effects that these reforms have had on public spending in our country, taking a national and international scenario into account, through studies based on data and forecasts published in official documents.*

**Keywords:** *pensions, social expenditure, medium- to long-term projections, adequacy, sustainability.*

---

\* Presidenza del Consiglio dei Ministri

\*\* Ministero dell'Economia e delle Finanze

---

1. Le opinioni espresse sono quelle delle autrici e non sono riconducibili in alcun modo all'amministrazione di appartenenza.

*La spesa pensionistica rappresenta in Italia, come nel resto dell'Europa, la voce di spesa pubblica attualmente più consistente con prospettive significative di crescita futura per fattori di natura economica e demografica. Molti governi europei, a partire dalla firma del "Trattato di Maastricht", hanno cercato di controllare l'evoluzione introducendo riforme strutturali del sistema pensionistico con risultati complessivamente positivi. Anche in Italia le riforme pensionistiche introdotte, a partire dal 1995, hanno cercato di contenere la spesa pensionistica rendendola più sostenibile ed equa, prevedendo regole omogenee di pensionamento e di rendimento uguali per tutti. L'obiettivo che si prefigge il presente lavoro è di illustrare le motivazioni alla base delle decisioni politiche italiane in materia pensionistica, illustrando il quadro istituzionale europeo in cui sono maturate, e riferendo gli effetti che tali riforme hanno avuto sulla spesa pubblica del nostro Paese in un confronto internazionale sulla base di analisi e documenti ufficiali pubblicati.*

**Keywords:** *pensioni, spesa sociale, proiezioni a medio-lungo termine, adeguatezza, sostenibilità.*

## Introduzione

**I**n Italia, come nel resto del mondo, la spesa pensionistica rappresenta l'aggregato di spesa pubblica più consistente, con prospettive significative di crescita futura per fattori di natura demografica ed economica.

Le recenti riforme del sistema pensionistico introdotte dai governi dei vari paesi hanno cercato di invertire questa tendenza con risultati complessivamente positivi. In Europa la spinta alle riforme è stata innescata dalla firma del "Trattato di Maastricht"; l'assunzione degli obblighi ivi riportati ha spinto i paesi europei con i fondamentali di finanza pubblica più deboli ad introdurre misure fiscali per raggiungere, e successivamente mantenere, gli obiettivi richiesti dal Trattato. L'Italia, nel 1995, ha introdotto il sistema contributivo nozionale, che ha cambiato la forma strutturale del sistema pensionistico del nostro paese, rendendolo più sostenibile ed equo (Franco, 2020).

In Europa le regole definite dai sei atti legislativi approvati dalle istituzioni europee nel novembre 2011 (il c.d. *Six pack*<sup>2</sup>), dal "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria" (cd. *Fiscal compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114 e da due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two pack*) hanno modificato il "Patto di stabilità e crescita" europeo traducendosi in ulteriori sforzi chiesti ai paesi finanziariamente più deboli per raggiungere gli obiettivi del Trattato.

La letteratura economica recente (Fatas, 2019) ha documentato che nel periodo successivo alla crisi economica del 2008-2009 i paesi europei con i fondamentali fiscali più deboli

---

2. Trattasi di cinque regolamenti europei (n. 1177/2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011) e di una Direttiva (la n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011).

hanno intrapreso politiche fiscali procicliche. In particolare, il rapporto sulle regole fiscali del *Fiscal board* europeo (2019) ha evidenziato che nel periodo 1999-2018 si è registrata soltanto un'unica grande espansione fiscale anticiclica nel 2009 dovuta al "Piano europeo di ripresa economica" (Eerp) quale stimolo fiscale coordinato in risposta alla crisi economica e finanziaria globale, invece un rilevante consolidamento fiscale prociclico si è registrato nel periodo 2011-2013.

I governi italiani, in questo contesto istituzionale hanno continuato a realizzare manovre di bilancio in avanzo primario con consolidamenti fiscali che hanno anche previsto consistenti riduzioni di spesa pubblica (ricordiamo a tale proposito le decisioni politiche che hanno portato alla riforma delle pensioni del 2011).

Tuttavia in Italia la spesa pensionistica oltre al suo ruolo istituzionale redistributivo (attraverso il quale parte delle risorse, correntemente prodotte dalla popolazione attiva, vengono trasferite a favore di determinati soggetti che non sono in grado di lavorare per vari motivi) assolve prioritariamente un ruolo sociale fondamentale: la presenza di un pensionato all'interno di nuclei familiari "vulnerabili" (genitori soli o famiglie in altra tipologia) consente quasi di dimezzare l'esposizione al rischio di povertà -rispettivamente dal 31,6% al 16,1% e dal 28,2% al 18,7 Istat (2020). Questo può spiegare anche le pressioni sociali da parte dei cittadini per cambiare i parametri definiti dalle precedenti disposizioni di legge Hervé Boulhol (2019) ed alcune scelte fatte dai decisori politici per assecondarle.

L'obiettivo di questo lavoro è di carattere illustrativo/descrittivo per comprendere le motivazioni alla base delle decisioni politiche italiane in materia pensionistica e gli effetti che tali decisioni hanno realizzato sull'andamento spesa pensionistica italiana a consuntivo ed in prospettiva in un confronto internazionale. Il lavoro quindi illustra nell'ordine i seguenti argomenti: nei primi due paragrafi, la *performance* fiscale dei paesi membri dell'area euro con i fondamentali fiscali più deboli nel periodo post crisi 2008-2009 e le caratteristiche del sistema pensionistico italiano; nei successivi paragrafi i criteri per valutare la sostenibilità della spesa pensionistica e le recenti previsioni demografiche internazionali; il riepilogo degli andamenti della spesa protezione sociale e quelli della spesa pensionistica e degli esercizi di proiezione di medio-lungo termine in un confronto internazionale costituiscono i paragrafi conclusivi.

## 1. Quadro istituzionale europeo e *performance* fiscale dei paesi membri

La *performance* fiscale secondo la definizione introdotta dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) è la disciplina di bilancio richiesta ai governi per mantenere posizioni fiscali che

promuovano la stabilità macroeconomica e la crescita sostenibile minimizzando allo stesso tempo le distorsioni presenti nel contesto economico.

La performance fiscale può essere misurata sia attraverso il saldo di bilancio corretto per il ciclo, ottenuta rimuovendo dal saldo di bilancio le componenti temporanee legate al ciclo economico, che attraverso il saldo di bilancio primario (il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito pubblico) corretto per il ciclo (per la misurazione della *performance* fiscale si veda Coletta et al., 2015).

La *governance*, prevista con l'Unione Economica e Monetaria (Uem) europea e definita con il "Trattato di Maastricht" nel 1992, prevede una serie di disposizioni volte a garantire la disciplina fiscale nei paesi membri: il divieto di disavanzi eccessivi, il divieto di finanziamento monetario, il divieto di *bailout* e il divieto di accesso privilegiato agli istituti finanziari. Tuttavia è con il "Patto di stabilità e crescita" introdotto nel 1997 che gli stati membri hanno dovuto mettere in pratica consistenti aggiustamenti fiscali per garantire l'introduzione della moneta unica europea (European fiscal board, 2019).

Fatas (2019), ci spiega che durante le crisi del 2008 e del 2009 in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna i governi hanno continuato a mettere in campo una politica fiscale ampiamente prociclica<sup>3</sup> mentre gli stabilizzatori automatici<sup>4</sup> di questi paesi non riuscivano a smorzare gli effetti negativi del ciclo economico.

Secondo il rapporto del *Fiscal board* europeo (2019), lo stesso "Patto di stabilità e crescita", nella sua versione originale e poi in quella aggiornata, concentrandosi esclusivamente sul consolidamento fiscale ha favorito una politica fiscale prociclica da parte dei governi. Infatti, le regole definite dal *Six pack*, dal *Fiscal compact* e dal *Two pack* hanno modificato il "Patto di stabilità e crescita" traducendosi in ulteriori sforzi chiesti ai paesi finanziariamente più deboli per raggiungere gli obiettivi del Trattato. La riforma successiva del *Six pack* ha cercato di contenere questo effetto prevedendo molti elementi positivi: l'adeguamento dei requisiti fiscali alle condizioni cicliche, il riconoscimento dei costi connessi ad eventi straordinari e delle spese di investimento intraprese per migliorare la crescita.

Il rapporto del 2019 del *Fiscal board* europeo evidenzia anche che complessivamente nell'area euro, nel periodo 1999-2018, si è registrata soltanto un'unica grande espansione fiscale anticiclica nel 2009 dovuta al "Piano europeo di ripresa economica" (Eerp) quale stimolo fiscale coordinato in risposta alla crisi economica e finanziaria globale; invece un

---

3. Le politiche anticicliche sono quelle che raffreddano l'economia quando è in ripresa, e la stimolano quando è in una recessione.

4. Si tratta di meccanismi economici, legati a fattori istituzionali, tendenti a contenere le fluttuazioni cicliche. Un esempio è rappresentato dal sussidio di disoccupazione che è previsto aumentare in periodi di crisi. Si dicono automatici perché i loro effetti si manifestano in assenza di provvedimenti discrezionali.

rilevante consolidamento fiscale si è registrato nel periodo 2011-2013. Tali episodi pro e anticiclici sono stati generalmente più pronunciati nei paesi con debito superiore al 90% del Pil (European Fiscal Board, 2019) e questi comportamenti hanno inciso in maniera consistente sulla sostenibilità del loro debito pubblico e sulle loro prospettive di crescita futura come si è potuto registrare anche in Italia nel periodo 2011-2013 (Moschella, 2017).

## 2. Caratteristiche del sistema pensionistico

Il sistema pensionistico è un meccanismo redistributivo attraverso il quale parte delle risorse, correntemente prodotte dalla popolazione attiva, vengono trasferite a favore di determinati soggetti che non sono in grado di lavorare per vari motivi quali: sopraggiunti limiti di età anagrafica o contributiva ovvero per impossibilità fisica a proseguire l'attività lavorativa (e sprovvisti comunque di qualunque altra forma di reddito).

In Italia, a partire dal 1992, sono state adottate una serie di riforme del sistema previdenziale con la finalità principale di migliorarne la sostenibilità finanziaria. Le riforme hanno consentito un graduale passaggio da un sistema a benefici definiti (quale il sistema pensionistico retributivo) ad un sistema a contributi nozionali definiti (contributivo nozionale) realizzando allo stesso tempo un aumento dell'età pensionabile effettiva e riconducendo ad un assetto unitario il sistema pensionistico diviso tra settore pubblico, settore privato, gruppi professionali e lavoratori autonomi.

È utile chiarire che in base al meccanismo di finanziamento delle pensioni i sistemi pensionistici si distinguono in sistemi a ripartizione o a capitalizzazione. I sistemi pensionistici si dicono a ripartizione quando i lavoratori ogni anno versano i contributi che servono a pagare le pensioni della popolazione anziana; in un sistema a capitalizzazione invece i contributi versati dai lavoratori vengono accumulati in conti individuali con i quali verrà finanziata la pensione futura. Anche le prestazioni pensionistiche possono essere determinante in base a diversi meccanismi di calcolo: in base ad uno schema a benefici definiti le regole che legano l'importo della pensione sono stabilite sin dall'inizio (andamento delle retribuzioni salariali percepite nel corso della carriera, il numero di anni di lavoro, come si può vedere per i sistemi retributivi) mentre in uno schema pensionistico a contributi definiti (di tipo finanziario o non finanziario quale il contributivo nozionale) il beneficiario dell'assegno pensionistico percepisce una pensione pari alla somma dei contributi versati, opportunamente rivalutati in base ad un indice o ad una tipologia di investimenti. Il sistema è quindi finanziato dai contributi sociali, con gli squilibri fra entrate e uscite finanziati dalla fiscalità generale. Lo schema pensionistico a contributi nozionali definiti (da ora in poi Ndc) prevede che le posizioni assicurative dei contribuenti costituiscano semplici registrazioni contabili i cui interessi maturati si rivalutino in modalità nozionale (in base al Pil o ai salari). Tale modalità di accumulo dei contributi è stata adottata finora, oltre che dall'Italia, dalla Svezia, dalla Norvegia, dalla Polonia, dalla Lettonia. La rivalutazione dei

contributi in Italia è pari alla media mobile a cinque anni del Pil, in Svezia alla variazione del livello dei salari e in Polonia al 75% della massa salariale. La redistribuzione in questi sistemi si realizza attraverso il riconoscimento di una pensione minima, pagata comunque dalla fiscalità generale.

Volendo entrare nel merito delle riforme più importanti del sistema pensionistico italiano, la “riforma Amato” del 1992 (d. lgs. n. 503/1992), ha innalzato l’età per la pensione di vecchiaia in Italia ed esteso gradualmente il periodo di contribuzione valido per il calcolo della pensione fino all’intera vita lavorativa; la “riforma Dini” del 1995 (legge 335/1995) ha previsto il passaggio dal sistema retributivo<sup>5</sup> a quello contributivo che, rimanendo esclusivamente a ripartizione, è implicitamente basato su un patto intergenerazionale.

Tale intervento normativo ha creato tre situazioni diversificate in base all’anzianità contributiva dei lavoratori: 1) i lavoratori con 18 anni di anzianità contributiva mantenevano il sistema retributivo; 2) quelli con un’anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, potevano contare su un sistema retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi; 3) ai neoassunti dopo il 1995 spettava esclusivamente il sistema di calcolo contributivo.

In considerazione del peggioramento del trattamento pensionistico obbligatorio, il d. lgs. n. 47/2000 ha migliorato il trattamento fiscale delle forme di previdenza complementare e quelle relativa all’adesione ai fondi pensione. La manovra “Salva Italia” (legge n. 214/2011), varata dal governo Monti, ha modificato ulteriormente il quadro previdenziale a partire dal 2012: il metodo contributivo è stato esteso a tutti i lavoratori anche a quelli che, avendo maturato a dicembre del 1995 almeno 18 anni di contributi, potevano fruire del più favorevole sistema retributivo. Veniva inoltre disposto che dal primo gennaio 2019, il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia dovesse essere adeguato alla speranza di vita con periodicità biennale. Secondo le previsioni adottate in occasione della riforma del 1995, il regime contributivo avrebbe avuto un impatto sul complesso della spesa pensionistica intorno al 2020, mentre il vecchio sistema retributivo sarebbe stato esaurito solo verso la metà del secolo. La “riforma Fornero” del 2011 ha accelerato la transizione verso il sistema contributivo. Pertanto a partire dal 2012 tutti i nuovi diritti maturano seguendo le nuove regole anche per coloro che si trovano ad avere un’esperienza lavorativa precedente al 1996. In sintesi la “riforma Fornero” ha innalzato l’età pensionistica di uomini e donne, stabilendo i requisiti per la “pensione di vecchiaia” in base all’età anagrafica: minimo 20 anni di contribuzione e 66 anni di età per donne del pubblico impiego e uomini (Pa e privati), 62 anni per donne del settore privato (poi 66 anni e 3 mesi nel 2018), 63 anni e 6 mesi per donne lavoratrici autonome (che sarebbero diventati gradualmente 66 anni e 3 mesi nel 2018). Inoltre ha abolito la “pensione di anzianità” (in base al numero di anni di lavoro) sostituita dalla “pensione

---

5. Il sistema retributivo prevede che al raggiungimento dei requisiti previsti dalla legge l’importo della pensione viene legato alla media della rivalutazione dei redditi del titolare dell’assegno pensionistico (retribuzione o salario del dipendente oppure redditi da lavoro autonomo). Si tratta di un sistema a benefici definiti.

anticipata”, vale a dire la possibilità di andare in pensione esiste dopo aver lavorato per 41 anni e 3 mesi per le donne o 42 anni e 3 mesi per gli uomini. Infine sono state tagliate le rivalutazioni delle prestazioni pensionistiche che superano tre volte il trattamento minimo.

Quindi per alcuni lavoratori prossimi all'età della pensione le condizioni di ammissibilità alla pensione sono aumentate da un giorno all'altro di quasi cinque anni e complessivamente questi cambiamenti sono stati drastici e inaspettati per molti cittadini (Boeri et al., 2016) provocando forti tensioni politiche.

Nel 2017 sono state adottate misure volte ad aumentare i benefici per le pensioni più basse (quelle pari a due volte o meno di trattamento minimo) ed a facilitare l'uscita anticipata dalla forza lavoro per specifiche categorie di lavoratori come, ad esempio, i lavoratori con compiti “stressanti” o che sono entrati nella forza lavoro presto. Tuttavia, tali benefici sono stati riconosciuti fino all'ammontare delle allocazioni di bilancio. Con le ultime leggi di bilancio, il legislatore ha cercato di introdurre elementi di flessibilità di carattere più generale. Tra i provvedimenti introdotti ricordiamo: la rimozione delle penalità in caso di pensionamento anticipato; l'anticipo pensionistico per i “lavoratori precoci”; la possibilità di cumulo gratuito dei periodi contributivi; l'Anticipo Pensionistico (Ape) sociale, volontario e aziendale, nonché la Rendita Integrativa Temporanea Anticipata (Rita). Nel 2019, il nuovo governo con il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4 - convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 2 ha aperto la possibilità di accedere al prepensionamento con un'età di 62 anni ed almeno 38 anni di contribuzione (cosiddetta “Quota 100”), applicabile fino al 2021. Inoltre, solo per il periodo 2019-2026, il pensionamento anticipato basato unicamente sul contributo maturato, non viene aggiornato alle variazioni dell'aspettativa di vita. Nel decreto legge in esame l'intervento di riforma dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato è stato presentato, oltre che con la finalità di reintrodurre alcune forme di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro cancellate o attenuate dalla “riforma Fornero”, anche come uno strumento volto a favorire l'occupazione giovanile e l'innovazione tramite il ricambio generazionale. In quest'ultimo caso gli esiti della riforma sono incerti in quanto la quantificazione del possibile effetto di sostituzione tra vecchie e nuove generazioni è una questione complessa alla quale la teoria economica non è ancora in grado di dare una risposta univoca (vedi Boeri et al., 2017). La preoccupazione maggiore relativa a questa riforma è riferibile alla maggiore spesa che potrebbe incidere in maniera significativa sulle tendenze future della spesa pensionistica e soprattutto per un periodo più lungo di quello inizialmente previsto. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019) ha invece previsto - considerando il numero di domande pervenute fino ad aprile 2020 (pari a 260.282) - un risparmio di spesa pari a 5,3 miliardi di euro in quanto, il totale complessivo per la misura ammonterebbe a 15,5 miliardi invece degli 20,8<sup>6</sup> miliardi di euro complessivi previsti dallo stanziamento di bilancio iniziale (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2019).

6. La legge di Bilancio del 2019 aveva infatti previsto una maggiore spesa diretta a finanziare “Quota 100” calcolata in 3,9 miliardi per il 2019, 8,3 miliardi nel 2020 e 8,6 miliardi nel 2021: in totale 20,8 miliardi.

### 3. Rischi della transizione demografica

La combinazione tra aumento della vita media e decremento del tasso di fecondità sta dando luogo ad un fenomeno di transizione demografica documentato da indici di vecchiaia<sup>7</sup> e indici di dipendenza degli anziani<sup>8</sup> molto elevati. Questo fenomeno potrebbe esporre nei prossimi decenni molti paesi nel mondo ad un aumento fuori controllo della spesa pubblica derivante dai sistemi previdenziali, di assistenza sanitaria e, più in generale, di protezione sociale collegati ad un aumento della vita media. Infatti gli indicatori appena menzionati esprimono il cosiddetto “debito demografico” che un paese ha nei confronti delle generazioni future in termini di sanità, assistenza e previdenza. Mentre in Europa, si registra la percentuale più elevata di popolazione in età pari o superiore ai 60 anni, l'Italia, per le due principali determinanti demografiche della crescita - o decrescita - della popolazione (fecondità e mortalità) costituisce uno dei paesi al mondo con il più alto indice di vecchiaia. In Europa la popolazione over-60 è aumentata di circa due milioni l'anno, quasi il doppio rispetto all'incremento osservato alla fine degli anni '90 e agli inizi del 2002. Le previsioni di lungo termine (Ageing report 2018) hanno presentato un aumento di quasi 10 anni dell'aspettativa di vita alla nascita nell'Unione Europea passando dagli 83,7/71,3 (donne/uomini) anni nel 2016 a 90,3/86,1 anni nel 2070. Le recenti proiezioni pubblicate da Eurostat il 30 aprile 2020<sup>9</sup> evidenziano che nel periodo 2019-2100, il tasso di dipendenza degli anziani nell'area euro raggiungerebbe in media il 57% nel 2100 dal 32,2% del 2019, con un aumento di 25 punti percentuali in 80 anni, mentre in Italia l'aumento è addirittura di 26,7 punti percentuali, passando al 62,4 % nel 2100 dal 35,7% del 2019.

Una delle conseguenze più rilevanti dello scenario delineato riguarda il mercato del lavoro poiché si avrà una riduzione della popolazione in età attiva nel prossimo futuro che si rifletterà in un'intensa riduzione della forza lavoro; nei prossimi anni le coorti in uscita risulteranno numericamente superiori a quelle in ingresso e questo oltre ad avere effetto sull'offerta di lavoro richiederà un adeguamento dei regimi pensionistici e degli accordi sulle pensioni in tutti gli stati membri.

### 4. Sostenibilità finanziaria della spesa pubblica nel medio e lungo periodo e costi dell'invecchiamento della popolazione

La capacità di un governo di mantenere nel lungo periodo le politiche di spesa correnti senza compromettere la solvibilità del paese o diventare inadempiente in relazione ad

7. L'indice di vecchiaia è il rapporto tra la popolazione over 65 anni e la popolazione di 0-14 anni, moltiplicato per 100.

8. L'indice di dipendenza invece è il rapporto tra popolazione over 65 e popolazione in età lavorativa, cioè tra i 15 e i 64 anni. Si esprime ponendo a 100 la quota degli adulti in età lavorativa.

9. Consultabile in: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tps00002>



alcuni impegni o spese previste (sostenibilità delle finanze pubbliche) viene valutata dalla Commissione Europea nell'ambito dell'analisi dei piani di bilancio prevista nel "Patto di stabilità e crescita".

Tali valutazioni consentono di definire in che misura occorre applicare aggiustamenti fiscali nell'immediato presente o nel futuro, ed il tipo di aggiustamento strategico richiesto (di bilancio, strutturale o una combinazione dei due).

In generale la sostenibilità delle finanze pubbliche di un paese viene vagliata con l'ausilio di tre indicatori: l'indicatore S0 indica il rischio di sostenibilità nell'arco temporale di un anno; l'indicatore S1 esprime lo sforzo di bilancio preventivo necessario per portare il rapporto debito/Pil al 60% nel medio periodo (e si quantifica nei quindici anni seguenti), pertanto se il valore di S1 è compreso tra 0 e 2,5 il rischio di sostenibilità è medio, mentre se è inferiore a 0 o superiore a 2,5 il rischio è, rispettivamente, basso o elevato. Infine l'indicatore S2 esprime l'aggiustamento di bilancio preventivo necessario per stabilizzare il rapporto debito/Pil. In pratica misura la differenza tra la situazione di bilancio corrente e quella che garantisce che il rapporto debito/Pil rispetti il vincolo di bilancio intertemporale. Maggiori sono i valori dell'indicatore di sostenibilità S2, maggiore è il rischio per la sostenibilità di bilancio e di conseguenza, l'aggiustamento di bilancio necessario per stabilizzarlo. Se il valore di S2 è superiore a 6, il rischio da esso indicato è elevato; se è inferiore a 2 il rischio è basso. Sia l'indicatore S1 che quello S2 prendono in considerazione le previsioni dei costi dell'invecchiamento della popolazione. L'ultimo *Fiscal Sustainability Report* (2018), pubblicato dalla Commissione Europea nel gennaio 2019, contiene la valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e lungo termine considerando l'invecchiamento della popolazione sulla base delle proiezioni fatte nel 2018. Dall'analisi emerge che nel medio periodo (2033) diversi paesi, europei presentano un alto rischio di sostenibilità delle finanze pubbliche. Tra i vari fattori considerati per valutare il rischio di sostenibilità, il costo dell'invecchiamento della popolazione incide in maniera rilevante nel medio termine (vedi l'indicatore S1 riportato nella Tav. 1). Il rapporto evidenzia un elevato rischio di sostenibilità nel medio periodo per alcuni paesi facendo emergere la necessità di considerevoli aggiustamenti di bilancio per raggiungere un rapporto debito/Pil al 60%. Nel medio periodo il livello più elevato è riferito all'Italia.

Nel lungo periodo, invece, si prevede una riduzione dei rischi e molti paesi presentano un rischio medio di sostenibilità (indicatore S2 nella Tav. 2). Anche l'Italia presenta un rischio medio di sostenibilità non legato alla spesa pensionistica ma ai saldi di partenza del bilancio (il "IBP" corrisponde alla posizione iniziale di bilancio ed il "CoA" è il costo per l'invecchiamento della popolazione).

**Tav.1** L'indicatore di sostenibilità a medio termine (S1) e le sue componenti % Pil  
(fonte: Fiscal Sustainability Report 2018)

	S1	Due to			
		Initial Budgetary position		Debt requirement	Ageing cost
		Gap to the debt	Cost of delaying adjustment		
BE	4,3	-0,4	0,7	3,0	1,2
BG	-4,2	-0,9	-6,0	-3,0	0,4
CZ	-2,9	-1,2	-0,4	-2,2	0,9
DK	-5,1	-2,2	-0,8	-2,2	0,1
DE	-2,0	-2,3	-0,3	-0,5	1,1
EE	-4,3	0,7	-0,6	-4,1	-0,3
IE	-0,9	-1,6	-0,1	-0,3	1,1
ES	5,2	1,4	0,8	2,6	0,4
FR	4,2	0,3	0,7	2,8	0,4
HR	0,2	-0,3	0,0	0,6	-0,1
IT	9,4	2,0	1,6	4,9	0,9
CY	-0,7	-2,8	-0,1	2,3	-0,1
LV	-2,0	0,1	-0,3	-1,9	0,2
LT	-1,8	-0,5	-0,3	-1,7	0,6
LU	-4,8	-1,7	-0,7	-3,2	0,8
HU	1,1	0,4	0,2	0,7	-0,2
MT	-4,7	-2,9	-0,7	-1,5	0,3
NL	-1,7	-0,9	-0,3	-1,0	0,4
AT	-0,8	-2,0	-0,1	0,6	0,6
PL	-0,7	0,1	-0,1	-1,0	0,3
PT	4,3	-0,9	0,7	4,1	0,5
RO	1,5	3,0	0,2	-1,6	-0,1
SI	0,2	-1,2	0,0	0,2	1,2
SK	-2,9	-1,3	-0,4	-1,3	0,1
FI	-0,1	-1,2	0,0	-0,2	1,3
SE	-4,6	-2,1	-0,6	-2,2	0,3
UK	1,3	-1,4	0,2	-1,7	0,7
<b>EU-28</b>	1,4	-0,7	0,2	1,2	0,7
<b>EA</b>	2,1	-0,5	0,3	1,6	0,7

**Tav.2** L'indicatore di sostenibilità (S2) e le sue componenti (fonte: Fiscal Sustainability Report 2018)

	S2			COA			
	S2	IBP	CoA	Pensions	HC	LTC	Others
BE	4,3	0,7	3,5	1,8	0,3	1,3	0,1
BG	1,8	-0,4	2,2	1,4	0,3	0,1	0,5
CZ	4,1	-0,5	4,7	2,2	0,8	1,1	0,6
DK	-0,5	-1,1	0,7	-1,2	0,7	1,6	-0,4
DE	1,7	-1,2	2,9	1,4	0,5	0,4	0,6
EE	0,9	1,0	0,0	-1,0	0,3	0,3	0,3
IE	3,3	-0,6	3,8	1,5	0,8	1,6	0,0
ES	2,3	2,0	0,3	-0,8	0,5	1,0	-0,3
FR	-0,1	1,4	-1,5	-2,0	0,3	0,5	-0,4
HR	-2,1	0,2	-2,3	-2,6	0,4	0,2	-0,4
IT	2,9	1,8	1,1	-0,1	0,7	0,9	-0,4
CY	-0,9	-1,7	0,9	1,7	0,2	0,2	-1,3
LV	0,7	0,9	-0,3	-1,4	0,4	0,1	0,7
LT	0,5	0,1	0,4	-1,1	0,3	0,8	0,4
LU	8,1	-0,6	8,7	5,8	0,8	2,0	0,2
HU	4,1	1,5	2,7	1,5	0,6	0,3	0,3
MT	3,3	-1,7	5,0	1,9	1,8	1,0	0,3
NL	3,0	0,2	2,8	0,5	0,6	2,0	-0,2
AT	2,6	-0,4	3,1	0,6	1,0	1,4	0,1
PL	2,2	1,1	1,1	-0,4	0,6	0,5	0,4
PT	0,7	-0,1	0,9	-0,7	1,6	0,5	-0,6
RO	5,9	3,7	2,1	1,0	0,7	0,2	0,3
SI	5,5	0,3	5,2	3,3	0,8	0,7	0,4
SK	2,5	0,1	2,4	0,9	0,9	0,4	0,1
FI	2,7	0,7	2,0	0,1	0,5	1,6	-0,2
SE	1,1	-0,7	1,8	-0,4	0,6	1,4	0,3
UK	3,0	-0,3	3,3	1,3	1,1	1,0	-0,1
EU-28	2,0	0,3	1,7	0,3	0,6	0,8	0,0
EA	1,8	0,4	1,4	0,1	0,5	0,8	-0,1

In questa sezione vale la pena ricordare che in base al “Patto di stabilità e crescita” (Psc), la politica di bilancio di un paese dell’area euro risulta vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o maggiore dell’obiettivo di medio termine (Omt). In Italia la legge n. 243/del 2012 ha stabilito che il saldo di bilancio strutturale delle amministrazioni pubbliche debba raggiungere l’obiettivo di medio termine. Il regolamento EC 1466/97 sul “Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche”, come emendato nel 2011, prevede una revisione dell’Omt ogni tre anni a seguito dell’aggiornamento dell’*Ageing Report*.

Quindi fino al 2019 l'Italia si era prefissata come Obiettivo di Medio Termine, il pareggio di bilancio in termini strutturali (sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'Omt per il periodo 2017-2019 dovesse corrispondere ad un saldo strutturale pari a -0,5% del Pil).

Come previsto dal regolamento, a gennaio 2019, la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'Omt di riferimento a valere sulla programmazione per gli anni 2020 - 2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari allo 0,5% del Pil soprattutto in ragione delle nuove proiezioni di crescita e demografiche di lungo periodo.

## 5. Spesa per protezione sociale e spesa pensionistica. Cosa dicono i dati di consuntivo

In Italia nel 2018, è stata erogata una spesa per pensioni e rendite per un importo pari a 269 miliardi in aumento del 2% rispetto al 2017 corrispondente ad una cifra pari a 5.177 milioni di euro (vedi Tav. 3).

**Tav. 3** Conti Satellite - Spesa per Prestazioni Sociali Consuntivo  
(fonte Istat - edizione ottobre 2018 (dati in Mln di euro))

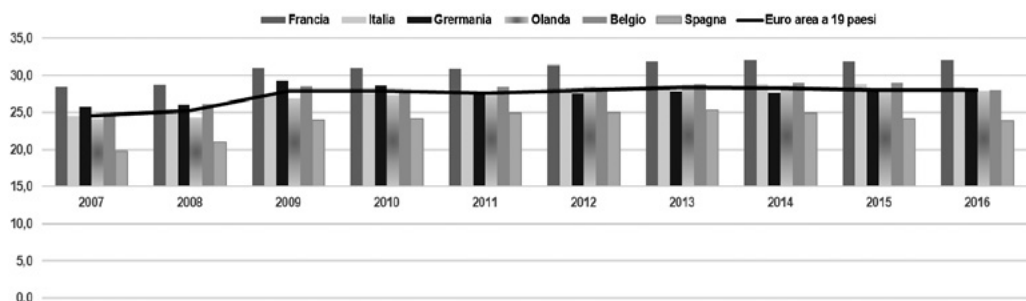
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>PENSIONI E RENDITE</b>	<b>233.115</b>	<b>238.680</b>	<b>245.045</b>	<b>250.277</b>	<b>255.501</b>	<b>257.342</b>	<b>259.384</b>	<b>261.245</b>	<b>263.895</b>	<b>269.072</b>
<b>ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO</b>	<b>58.512</b>	<b>60.015</b>	<b>59.433</b>	<b>61.165</b>	<b>64.187</b>	<b>69.521</b>	<b>73.408</b>	<b>75.109</b>	<b>77.363</b>	<b>79.821</b>
- liquidazioni per fine rapporto di lavoro	8.922	11.150	10.574	9.961	9.762	8.741	9.424	9.838	11.153	11.937
- indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.212	6.186	6.475	6.665	6.817	6.464	6.406	6.755	7.465	7.984
- indennità di disoccupazione	7.841	8.283	8.504	9.481	11.309	11.243	11.769	12.163	12.116	12.305

- assegno di integrazione salariale	2.631	3.124	2.922	3.638	3.841	3.502	2.557	2.018	1.303	832
- assegni familiari	6.296	6.032	6.216	6.266	6.333	6.307	6.211	6.325	6.295	6.320
- altri sussidi e assegni	833	907	763	582	639	584	622	659	725	710
- pensione e assegno sociale	3.743	3.960	3.842	4.075	4.393	4.606	4.740	4.727	4.805	4.734
- pensioni di guerra	908	828	787	763	711	665	604	553	502	453
- prestazioni agli invalidi civili	14.860	15.086	14.594	15.003	15.464	15.742	15.864	16.054	16.192	16.659
- prestazioni ai non vedenti	1.153	1.120	1.127	1.126	1.139	1.140	1.132	1.139	1.136	1.151
- prestazioni ai non udenti	177	168	177	180	184	186	191	193	194	198
- altri assegni e sussidi	4.936	3.171	3.452	3.425	3.595	10.341	13.888	14.685	15.477	16.538
<b>PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO</b>	<b>291.627</b>	<b>298.695</b>	<b>304.478</b>	<b>311.442</b>	<b>319.688</b>	<b>326.863</b>	<b>332.792</b>	<b>336.354</b>	<b>341.258</b>	<b>348.893</b>
<b>PIL</b>	<b>1.577.256</b>	<b>1.611.279</b>	<b>1.648.756</b>	<b>1.624.359</b>	<b>1.612.751</b>	<b>1.627.406</b>	<b>1.655.355</b>	<b>1.695.590</b>	<b>1.736.602</b>	<b>1.765.421</b>
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>

Complessivamente nel periodo 2009- 2018 la spesa pensionistica in rapporto al Pil è aumentata di 0,5 punti percentuali, con un trend in diminuzione soprattutto nel periodo 2015 -2018.

Rivolgendo l'attenzione all'Europa ed analizzando i dati Eurostat sulla spesa pubblica per la protezione sociale (Fig.1) l'Italia e la Francia presentano nel 2016 le percentuali più elevate pari al 28,6% del Pil e al 30% del Pil rispettivamente (la spesa per protezione sociale calcolata da Eurostat considera anche i costi amministrativi e le altre spese). Tuttavia i diversi sistemi di misurazione della spesa tra i vari paesi presentano disomogeneità statistiche che possono comunque portare a sovrastimare la dimensione dei trasferimenti pensionistici.

**Fig.1** Spesa per protezione sociale 2008-2016 ( fonte: elaborazione delle autrici su dati Eurostat)



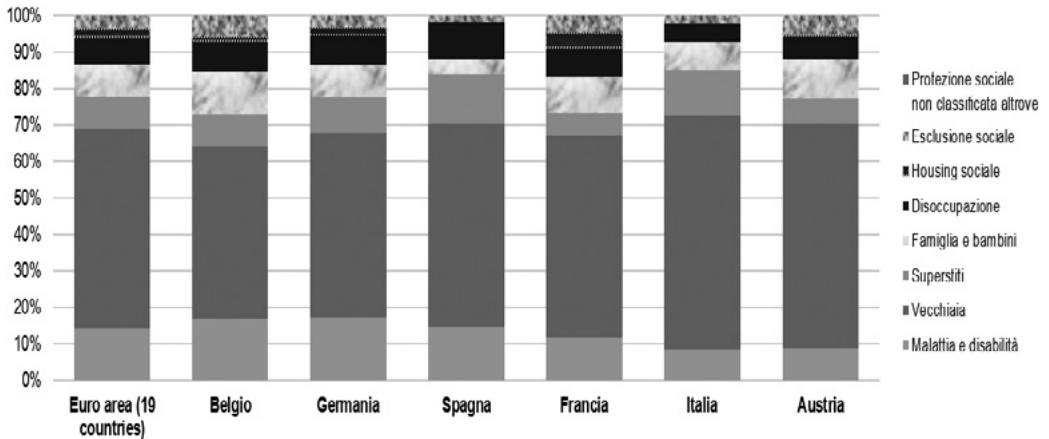
Analizzando i dati sulla spesa sociale pro-capite (vedi Tav.4) la situazione si inverte: i paesi del Nord Europa presentano gli importi più elevati rispetto alla media dell'UE a 19 e a 28 paesi. L'Italia pur spendendo molto in percentuale al Pil presenta una spesa sociale pro-capite inferiore alla media dell'UE a 19 e poco superiore alla media dell'UE a 28 che la colloca all'ottavo posto in Europa vedi Tav.4.

**Tav.4** Spesa sociale pro-capite (fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Danimarca</b>	12.837	12.811	13.493	13.744	13.604	13.561	13.873	14.249	14.243	13.960
<b>Svezia</b>	10.817	10.891	11.201	11.123	11.121	11.369	11.675	11.691	11.987	12.266
<b>Finlandia</b>	9.024	9.216	9.708	9.948	9.926	10.138	10.367	10.555	10.803	11.043
<b>Olanda</b>	9.483	9.735	10.369	10.536	10.696	10.780	10.821	10.769	10.848	11.000
<b>Austria</b>	9.396	9.673	10.093	10.196	10.069	10.171	10.242	10.322	10.382	10.487
<b>Francia</b>	8.876	8.922	9.407	9.532	9.609	9.768	9.922	10.047	10.161	10.332
<b>Germania</b>	8.160	8.316	8.962	9.015	9.073	9.140	9.303	9.479	9.751	10.033
<b>Unione Europea 19</b>	7.021	7.175	7.436	7.678	7.821	8.035	8.180	8.395	8.755	8.760
<b>Italia</b>	7.036	7.154	7.411	7.482	7.380	7.280	7.241	7.274	7.416	7.463
<b>Unione Europea 28</b>	0	6.488	6.926	6.990	6.996	7.007	7.072	7.133	7.273	7.377
<b>Spagna</b>	4.948	5.150	5.684	5.605	5.561	5.297	5.258	5.243	5.313	5.430

La spesa per la protezione sociale si compone di varie tipologie di indennità quali quelle per malattia e disabilità, famiglia e bambini, esclusione sociale, vecchiaia, disoccupazione, assistenza e *housing* sociale. Tra tutte quelle elencate la quota di spesa maggiore è rappresentata dall'indennità per vecchiaia (vedi Fig. 2) che in pratica assorbe quasi integralmente la spesa per la prestazione sociale lasciando poco spazio alle altre componenti. L'Italia tra i paesi analizzati presenta la quota più consistente di tale indennità.

**Fig.2** Spesa totale per la protezione sociale 2017 per componenti in percentuale al Pil  
(fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat)



Facendo riferimento ai dati di spesa pubblica riferita ad un aggregato più ampio quale quello dei paesi dell'Ocse, così come risulta dal Rapporto *Pensions at a glance 2019*, i Paesi europei mostrano nel complesso e singolarmente un'incidenza della spesa pensionistica in percentuale al Pil più elevata, rispetto agli altri paesi. La media della spesa per pensioni passa dal 7,7 % del Pil nel 2010 all'8% del Pil nel 2015 (vedi Tav.5), costituendo la componente più consistente della spesa pubblica nei paesi analizzati (con una media del 18,4% della spesa totale nel 2015). In Grecia e in Italia nel 2015 viene registrato il dato più elevato per un valore pari al 16,9% del Pil, ed al 16,2% Pil rispettivamente. L'Ocse calcola poi che la spesa italiana per pensioni è pari al 32,2% di quella totale nello stesso anno. L'Austria, la Francia ed il Portogallo hanno una spesa pubblica per pensioni compresa tra il 12% ed il 14% del Pil che corrisponde ad un terzo ovvero ad un quarto della spesa pubblica totale in questi paesi.

**Tav. 5** Pensioni e benefici ai superstiti dati Ocse-estratto  
(fonte Oecd Social Expenditures Database (Socx); Main Economic Indicators Database)

	Livello (% Spesa Totale)		livello (% del Pil)					Variazione	Valore netto (% Pil)	Inclusi valori no cash (% Pil)
	2000	2015	1990	2000	2005	2010	2015	2000-2015	2015	2015
<b>Australia</b>	11.4	11.4	3.1	4.7	3.7	3.8	4.3	-0.4	4.3	5.3
<b>Austria</b>	23.3	26.1	11.3	11.9	11.9	13.0	13.3	1.4	10.9	13.9
<b>Belgium</b>	17.8	19.9	8.9	8.8	8.9	9.8	10.7	2.0	9.3	11.0
<b>Canada</b>	10.1	11.5	4.2	4.2	4.0	4.3	4.7	0.5	4.4	4.7
<b>Denmark</b>	12.0	14.8	6.1	6.3	6.5	7.2	8.1	1.8	5.9	10.2
<b>Estonia</b>	16.5	17.4	-	6.0	5.3	7.6	7.0	1.0	6.9	7.1
<b>Finland</b>	15.5	20.0	7.2	7.4	8.1	9.8	11.4	4.0	9.2	13.0
<b>France</b>	22.2	24.4	10.4	11.4	12.0	13.2	13.9	2.5	12.5	14.3
<b>Germany</b>	24.2	23.1	9.5	10.8	11.1	10.6	10.1	-0.7	9.7	10.1
<b>Greece</b>	21.9	31.3	9.5	10.2	11.4	14.2	16.9	6.7	15.7	16.9
<b>Iceland</b>	5.1	4.9	2.2	2.1	1.9	1.6	2.1	0.0	1.8	2.5
<b>Ireland</b>	9.5	12.4	4.8	2.9	3.2	4.9	3.6	0.7	3.5	3.9
<b>Italy</b>	28.9	32.2	11.4	13.5	13.7	15.4	16.2	2.7	13.2	16.2
<b>Japan</b>	-	23.9	4.7	7.0	8.1	9.6	9.4	2.4	8.9	11.1
<b>Lithuania</b>	17.9	19.2	-	7.1	5.7	7.7	6.7	-0.4	-	6.9
<b>Netherlands</b>	11.2	12.0	6.3	4.7	4.7	5.0	5.4	0.7	4.9	6.2
<b>Poland</b>	24.9	26.4	5.0	10.5	11.3	11.1	11.1	0.7	9.6	11.2
<b>Portugal</b>	18.3	27.7	4.8	7.8	10.0	12.0	13.3	5.5	13.3	13.4
<b>Slovak Republic</b>	12.0	16.2	-	6.3	6.0	6.8	7.3	1.1	7.3	7.6
<b>Slovenia</b>	22.4	23.3	-	10.3	9.7	11.0	11.1	0.8	11.1	11.3
<b>Spain</b>	21.5	25.2	7.7	8.4	7.9	9.1	11.0	2.6	10.5	11.6
<b>Sweden</b>	12.9	14.4	7.3	6.9	7.2	7.3	7.2	0.3	5.5	9.4
<b>United Kingdom</b>	13.4	14.8	4.5	4.8	5.0	6.3	6.2	1.4	5.9	6.6
<b>United States</b>	16.7	18.7	5.8	5.6	5.7	6.6	7.1	1.4	6.5	7.1
<b>OECD</b>	16.3	18.4	6.3	6.6	6.8	7.7	8.0	1.4	7.3	8.5

Nel periodo 1990-2015 la spesa pubblica per le pensioni in percentuale al Pil si è mantenuta stabile nei seguenti paesi: Australia, Germania, Islanda, Irlanda, Lituania, Polonia, Slovenia, Svezia e Svizzera e nello stesso periodo è aumentata molto poco in paesi come l'Australia, il Canada, e l'Irlanda in cui l' invecchiamento della popolazione è meno pronunciato; la spesa pubblica per pensioni in percentuale al Pil è aumentata tra i 4 ed i 7 punti percentuali in Finlandia, Grecia, Portogallo; mentre in Francia, Italia, Giappone e Spagna l'aumento si è mantenuto tra i 2 ed i 3 punti percentuali. La penultima colonna della Tav. 5 mostra la spesa



pubblica per pensioni in termini netti dopo tasse, contributi e detrazioni. La spesa netta è significativamente inferiore rispetto alla spesa lorda in Austria, Belgio, Francia, Italia, e nei paesi nordici, a causa delle imposte sulle prestazioni pensionistiche. La spesa lorda e netta è simile in paesi dove le pensioni non sono tassate come in Slovacchia o dove le prestazioni pensionistiche sono generalmente inferiori agli sgravi fiscali di base (Australia, Irlanda e Slovenia). L'ultima colonna della tabella mostra la spesa pubblica lorda totale per le persone anziane, compresi i sussidi non monetari. In Danimarca e Svezia, le prestazioni non monetarie superano il 2% del Pil. Anche in Australia, Finlandia, Giappone e Paesi Bassi l'ammontare della spesa relativa a tali servizi è molto elevata. È opportuno notare che le prestazioni non monetarie per le persone anziane più consistenti sono rappresentati dai benefici collegati all'*housing*'.

## 6. Previsioni a lungo termine della spesa pensionistica

Il Comitato di Politica Economica/ gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione (Economic Policy Committee /Working Group on Ageing -Epc/Wga) fornisce i dati sulle proiezioni di finanza pubblica di lungo periodo sulla base delle proiezioni demografiche fornite da Eurostat. Si tratta di informazioni utili a monitorare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche degli stati dell'Unione Europea ottenute sulla base metodologie di calcolo e dati condivisi. Il rapporto che viene rilasciato periodicamente prende il nome di *Ageing Report - Economic and Budgetary Projections for the EU Member States*. L'ultima edizione, quella del 2018, è stata costruita su ipotesi demografiche elaborate da Eurostat, partendo dal 2015 e riferite al periodo 2016-2070<sup>10</sup>.

Nel rapporto la spesa pensionistica europea rispetto al Pil aumenterebbe in media fino all'anno 2040 (anno del pensionamento delle coorti dei *baby boomers*) e si ridurrebbe successivamente. La componente che inciderebbe maggiormente sul suo aumento<sup>11</sup> è il rapporto di dipendenza degli anziani.

Eppure in molti paesi come ad esempio la Grecia, l'Italia, la Polonia, il Portogallo, e la Spagna, che presentano una spesa pensionistica molto elevata e un elevato indice di dipendenza degli anziani, si registra alla fine del periodo di proiezione una riduzione della spesa pensionistica prevista o in alcuni casi un incremento molto limitato (vedi an-

10. L'ultimo aggiornamento delle previsioni demografiche è stato pubblicato da Eurostat il 30 aprile 2020.

11. Le determinanti della spesa pensionistica rispetto al Pil sono spiegate dalla seguente formula: spesa pensionistica /pil = tasso dipendenza degli anziani \* tasso copertura \* percentuale del beneficio \* effetto mercato del lavoro. Il tasso di dipendenza degli anziani rappresenta il rapporto tra anziani over 65 e la popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni; il tasso di copertura è calcolato come rapporto tra i pensionati in età compresa tra i 65 e i 79 anni e la popolazione residente nella stessa classe di età; la percentuale del beneficio rappresenta il rapporto tra pensione media e salario medio. L'impatto del mercato del lavoro è ulteriormente diviso in tre componenti principali: occupazione, intensità del lavoro ed effetti di carriera.

che Austria e Slovacchia) come riportato nella Tav.6. Questo perché i dati includono gli effetti delle riforme legislative introdotte dai governi per ridurre sia degli importi che il numero delle pensioni da erogare in futuro.

**Tav. 6.** La spesa pubblica lorda per le pensioni in Europa variazione in punti percentuali rispetto al Pil 2016-2070 (fonte: Working Group on Ageing Economic Policy Committee - *Ageing Report 2018*)

Breakdown of change in gross public pension expenditure 2016 - 2070 ( pps.of GDP )										
<i>Labour market effect contribution</i>										
Country	2016 level	Dependency ratio contribution	Coverage ratio contribution	Benefit ratio contribution	Total (a+b+c)	Employment rate (a)	Labour Intensity ( b )	Career shift ( c )	Interaction effect	2070 level
BE	12.1	6.6	-1,9	-0,7	-0,9	-0,6	0,1	-0,3	-0,2	15.0
BG	9.6	6.0	-3,0	-1,1	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,4	10.9
CZ	8.2	5.4	-1,9	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	10.9
DK	10.0	4.6	-3,9	-1,6	-0,8	-0,3	0,0	-0,5	-0,2	8.1
DE	10.1	6.6	-1,3	-2,4	-0,3	0,0	0,0	-0,3	-0,3	12.5
EE	8.1	4.6	-3,0	-3,0	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,7	6.4
EE	5.0	4.2	-0,9	-1,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	6.6
EL	17.3	9.1	-1,9	-8,3	-4,9	-4,0	0,1	-1,0	-0,7	10.6
ES	12.2	7.6	-0,4	-4,9	-2,8	-2,4	0,1	-0,5	-0,9	10.7
FR	15.0	6.2	-2,9	-4,8	-1,4	-1,0	0,0	-0,4	-0,3	11.8
HR	10.6	6.3	-3,3	-4,9	-1,5	-1,2	0,0	-0,3	-0,4	6.8
IT	15.6	10.3	-4,5	-4,0	-2,8	-1,4	0,0	-1,4	-0,7	13.9
CY	10.2	11.6	-2,4	-4,1	-2,1	-1,4	0,0	-0,7	-0,8	12.4
LV	7.4	4.4	-1,4	-4,7	-0,5	-0,4	0,0	-0,1	-0,5	4.7
LT	6.9	5.0	-1,8	-4,0	-0,3	-0,3	0,0	0,0	-0,6	5.2
LU	9.0	10.4	-0,8	-0,6	-0,1	-0,1	0,1	-0,1	-0,2	17.9
HU	9.7	6.4	-1,8	-1,6	-1,1	-0,9	0,0	0,2	-0,3	11.2
MT	8.0	5.7	0,6	-2,3	-1,0	-1,1	0,1	0,0	-0,2	10.9
NL	7.3	4.2	-2,7	0,0	-0,8	-0,4	0,0	-0,5	-0,2	7.9
AT	13.8	10.1	-3,3	-4,6	-1,1	-0,7	0,1	-0,5	-0,5	14.3
PL	11.2	11.7	-3,0	-8,1	-0,4	-0,2	0,0	-0,3	-1,2	10.2
PT	13.5	10.9	-3,3	-7,1	-1,9	-1,0	0,1	-1,0	-0,8	11.4
RO	8.0	5.6	-1,7	-2,6	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,5	8.7
SI	10.9	7.5	-2,1	-0,3	-0,7	-0,7	0,1	-0,1	-0,5	14.9
SK	8.6	8.8	-4,1	-1,5	-1,2	-0,6	0,0	-0,6	-0,8	9.8

UK	7.7	3.1	-1,1	0,0	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	9.5
NO	10.7	7.6	-0,9	-3,9	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	12.8
EU*	11.2	6.5	-2,1	-3,3	-1,0	-0,7	0,1	-0,4	-0,3	11.0
EA	12.3	7.1	-2,2	-3,5	-1,4	-0,9	0,1	-0,5	-0,4	11.9
EU27	11.9	6.7	-2,1	-3,7	1,1-	-0,7	0,1	-0,4	-0,4	11.4
EU*S	10.3	6.9	-2,1	-3,0	-1,0	-0,7	0,0	-0,3	-0,5	10.5
EAS	10.8	7.4	-2,1	-3,2	-1,3	-0,9	0,0	-0,4	-0,5	11.1
EU27S	10.4	7.0	-2,2	-3,1	-1,0	-0,7	0,0	-0,4	-0,5	10.5
<i>Country</i>	<i>2016 level</i>	<i>Dependency ratio contribution</i>	<i>Coverage ratio contribution</i>	<i>Benefit ratio contribution</i>	<i>Total (a+b+c)</i>	<i>Employment rate (a)</i>	<i>Labour Intensity (b)</i>	<i>Career shift (c)</i>	<i>Interaction effect</i>	<i>2070 level</i>

L'Italia, che nel 2016 presentava una variazione percentuale della spesa lorda per pensioni rispetto al Pil inferiore soltanto alla Grecia pari a 15,6% (vedi Tav. 6) ed un elevato indice di dipendenza degli anziani (corrispondente a 10,3 punti percentuali del Pil), mostra alla fine del periodo (2070) una riduzione percentuale della spesa lorda per pensioni rispetto al Pil, corrispondente al 13,9%, dovuta alle riforme già avviate (come il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo) e all'omogenizzazione dei requisiti richiesti per la pensione che nel lungo periodo dovrebbero tradursi in una riduzione sia degli importi che del numero delle pensioni con una riduzione sia dell'indice di copertura che dell'indice di beneficio.

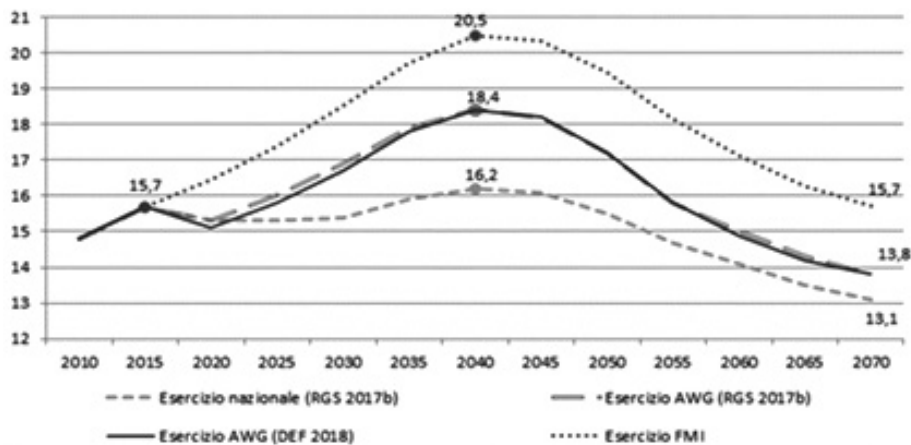
Le previsioni italiane ufficiali presentate nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario* elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Rgs) pubblicate nel 2019 (Rapporto n. 20), presentano le proiezioni sull'andamento della spesa pensionistica fino al 2070 in base alla legislazione vigente in Italia nel 2019. Le previsioni illustrano un aumento percentuale della spesa pensionistica rispetto al Pil dal 2019 al 2022 per via dell'introduzione del pensionamento anticipato previsto dalla Legge n. 26/2019 (cosiddetta "Quota 100"); dal 2022 il rapporto decresce per il contributo simultaneo dei seguenti fattori: a) prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento; b) applicazione del pro rata<sup>12</sup> del sistema di calcolo contributivo ed un miglioramento della crescita. Tuttavia il pensionamento delle coorti del *baby boomers*, porterebbe ad una crescita graduale del rapporto, che raggiungerebbe il picco del 16,1% del Pil nel 2044, per l'aumento del numero di pensioni, per poi diminuire portandosi al 15,3% nel 2050, al 13,8% nel 2060 e chiudere al 13,1% nel 2070. La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e Pil nel periodo di previsione

12. Con il d. l. 201/2011 è stato garantito, che il sistema contributivo si applicasse solo *pro rata*, cioè solo per le anzianità contributive maturate successivamente al 31.12.2011 con piena salvaguardia del sistema di calcolo precedente.

2045-2070, sarebbe dovuta principalmente alla progressiva stratificazione delle pensioni liquidate integralmente con il sistema di calcolo contributivo.

Gli esercizi di previsione fatti da altri organismi internazionali come il Fondo Monetario sono abbastanza in linea con quelle nazionali in relazione all'andamento di alcuni fattori condizionanti quali l'indice di dipendenza degli anziani, gli effetti delle riforme previdenziali, differiscono invece per altri fattori come l'andamento del Pil, il tasso di occupazione, il saldo migratorio (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2019 - vedi Fig. 3).

**Fig.3** Proiezioni di medio e lungo periodo della spesa pensionistica  
(fonte Upb 2018)



Fonte: elaborazioni su dati DEF 2018 e RGS (2017b), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Nota di aggiornamento al Rapporto n. 18; per il FMI i dati sono quelli sottostanti Andrieu et al. (2018), IMF WP/18/59.

## Riflessioni conclusive

La spesa pensionistica è la voce più rilevante nell'ambito della spesa pubblica complessiva in molti paesi europei ed in Italia in particolare e, come tale, viene costantemente monitorata a livello nazionale e comunitario per i riflessi che potrebbe avere sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. L'invecchiamento della popolazione, con dinamiche analoghe in tutta Europa, è in costante crescita come mostrano le recenti stime di Eurostat 2019-2100. I dati di previsione della spesa pensionistica italiana in percentuale al Pil, elaborati a livello internazionale e nazionale, tendono a concordare nel medio e lungo periodo, evidenziando una diminuzione del rapporto grazie soprattutto alle riforme introdotte dal nostro paese a partire dagli anni Novanta. Tuttavia la variabile che crea maggiori incertezze nel calcolo delle previsioni è la stima della crescita economica futura del nostro Paese.

In Italia le riforme del sistema pensionistico hanno previsto criteri di applicazione differenziati: in alcuni casi i nuovi meccanismi sono stati introdotti in maniera graduale e differita nel tempo, cercando di minimizzare i costi sociali; in altri le riforme hanno realizzato cambiamenti repentini delle regole (per dare un segnale concreto all'Europa e al mondo intero di contenimento della spesa pubblica) con scarsa attenzione al costo sociale che questo poteva comportare.

La recente letteratura economica ha messo in evidenza che nei paesi europei, con i fondamentali fiscali più deboli, gli stabilizzatori automatici non sono stati in grado, da soli, nei periodi di crisi, di smorzare gli effetti negativi del ciclo economico: questo ha innescato un attivismo politico prociclico. Questo spiega i recenti interventi politici di riforma in Italia che hanno assecondato le pressioni sociali di cambiamento dei parametri di legge introdotti per contenere la spesa pensionistica: si è trattato di interventi previsti sia per rispondere alle richieste di una vasta platea di percettori di tale reddito, che per rafforzare lo strumento pensionistico come sostegno al reddito delle famiglie in stato di maggiore bisogno (Istat, 2019).

Il contesto economico in cui la politica si trova ad agire presenta un mercato del lavoro altamente segmentato, incapace di garantire carriere lavorative stabili e durature. Pertanto, senza politiche demografiche incisive rivolte ad arginare l'invecchiamento della popolazione (come ad esempio incentivi alle nascite, incremento del saldo migratorio) e politiche per sviluppare la crescita economica che aumentino gli investimenti di capitale, non rimarrà altro che agire contenendo in maniera significativa le prestazioni pensionistiche, senza alcuna garanzia di riuscire ad elargire pensioni adeguate.

Un percorso significativo di crescita economica, qualora venisse intrapreso con decisione, consentirebbe di attenuare considerevolmente gli effetti negativi dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pensionistica.

**Riferimenti Bibliografici**

- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E.R. (2016). *A clash of generations? Increase in Retirement Age and Labor Demand for Youth*. CEPR Discussion Papers 11422.
- Boeri, T., Garibaldi, P., Moen, E.R. (2017). Closing the retirement door and the lump of labor. Consultabile in: [http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump\\_of\\_Labor\\_26may\\_2017.pdf](http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf).
- Boulhol, H. (2019). Objectives and challenges in the implementation of a universal pension system in France. OECD Economics Department Working Papers, n. 1553. Parigi: OECD editore.
- Camera dei deputati (2012). *Età pensionabile e incremento della speranza di vita; Decorrenza dei trattamenti pensionistici; innalzamento età pensionabile*.
- Coletta, G., Graziano, C., Infantino, G. (2015). Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance?. Government of the Italian Republic (Italy), Ministry of Economy and Finance, Department of the Treasury Working Paper No. 1. Consultabile in : <https://ssrn.com/abstract=2588436>.
- European Commission, (2014). *Government wages and labour market outcomes*. Occasional Paper, n. 190.
- European Commission, (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*.
- European Commission, (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*. Institutional Papers 094, January 2019.
- European Commission, (2018). *Debt Sustainability Monitor 2017*. Institutional Papers 071, January 2018.
- European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*.
- Fatas, A. (2019). *Are the current 'automatic stabilizers' in the euro area Member States sufficient to smooth economic cycles?*. European Parliament-Directorate-General for Internal Policies of the Union In-depth analysis – Study.
- Franco, D., (2020). in Holzmann, R., Palmer E., Palacios R, Sacchi S (Ed.), *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes-Addressing Gender, Administration, and Communication Vol. 2*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank editor.
- ISTAT focus, (2020). *Condizioni di vita dei pensionati 2017-2018*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2019). *Documento di Economia e Finanza 2019*.
- Moschella, M. (2017). Italy and the Fiscal Compact: Why does a country commit to permanent austerity?, *Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica*, n. 47(2), 205-225.
- OECD (2019). *Pensions at a glance*. Parigi: OECD editore.
- OECD (2019). *Social expenditure – Update 2019*. Parigi: OECD editore.
- RGS, (2019). *Tendenze medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario - Rapporto n. 20*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze collana studi e pubblicazioni
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2018). *Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica -Focus n.8*.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019). *Rapporto sulla politica di bilancio 2020*.