

1. Il quadro di insieme

1.1 Il sistema pensionistico pubblico e la previdenza complementare

Alla base delle difficoltà che interessano i sistemi pensionistici di gran parte dei paesi avanzati vi sono fattori di natura demografica ed economica. Tra i primi, il continuo innalzamento della speranza di vita, che ha aumentato la durata media dei trattamenti (e quindi il loro numero), e il calo del tasso di fecondità¹, che ha ridotto la popolazione in età attiva. Tra i secondi, il rallentamento della crescita economica che ha frenato l'espansione dell'occupazione e dei salari in termini reali e, quindi, quella degli introiti contributivi.

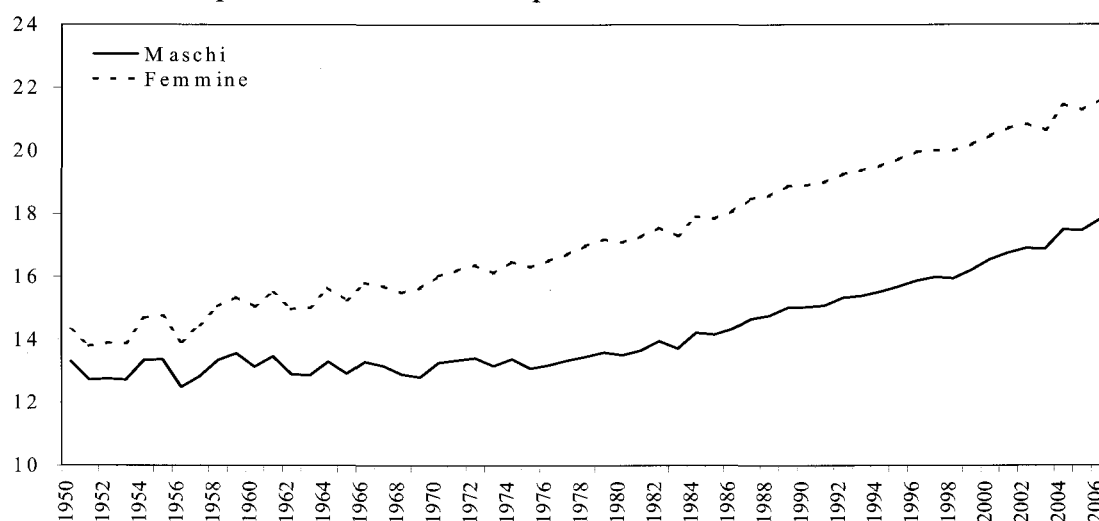
Dai primi anni novanta per contenere l'innalzamento dell'incidenza della spesa pubblica per pensioni sul prodotto interno lordo nel nostro Paese sono state introdotte tre riforme. Ciononostante: da un lato, la spesa ha continuato a premere sulle risorse pubbliche; dall'altro, in prospettiva l'ammontare dei nuovi trattamenti potrebbe non essere sufficiente ad assicurare condizioni di vita dignitose a una parte significativa dei lavoratori.

Le tre riforme – Con la riforma varata nel 1993 l'età di collocamento a riposo per vecchiaia è stata progressivamente innalzata. Il periodo di rilevazione della base pensionabile è stato gradualmente esteso all'intera vita lavorativa; la rivalutazione delle pensioni è stata limitata all'aumento dei prezzi. Pur mantenendo formalmente inalterato lo schema retributivo di liquidazione dei trattamenti, il rapporto tra pensione e ultimo salario (grado di copertura) si sarebbe considerevolmente ridotto a seguito della revisione della base pensionabile (e in particolare della limitazione nella rivalutazione

¹ In Italia il tasso di fecondità è sceso progressivamente fino al 1995, quando raggiunse 1,19 figli per donna; in seguito esso ha ripreso a crescere; nel 2007 è risultato pari a 1,37 figli per donna.

delle retribuzioni percepite durante la vita lavorativa all'1 per cento l'anno in termini reali²).

Le innovazioni introdotte avrebbero dovuto compensare, almeno in parte, gli oneri derivanti nel corso del tempo dal considerevole allungamento nella speranza di vita e dai miglioramenti apportati alle prestazioni. Nell'immediato gli effetti di contenimento della spesa sono derivati soprattutto dalla sospensione dell'adeguamento dei trattamenti all'evoluzione dei salari in termini reali. L'innalzamento dell'età di pensione per vecchiaia ha prodotto effetti trascurabili a causa del permanere di condizioni favorevoli per la liquidazione dei trattamenti di anzianità. In assenza di ulteriori interventi, nel lungo periodo i risparmi di spesa sarebbero stati considerevoli: agli effetti indotti dalla limitazione alla dinamica dei prezzi per la rivalutazione delle pensioni si sarebbero aggiunti quelli prodotti dalla riduzione di fatto apportata all'entità dei trattamenti al momento della loro liquidazione.

Tav. 1.1**Evoluzione della speranza di vita a 65 anni per sesso.**

Fonte: The Human Mortality Database (cfr. www.mortality.org).

In questo contesto con apposito provvedimento sono state poste le basi per la creazione di un sistema di fondi complementari, in modo da consentire ai lavoratori di raggiungere un grado di copertura complessivo confacente ai loro bisogni e, nel contempo, di diversificare i rischi di esposizione del sistema a *shock* di varia natura.

² Questo valore risultava inferiore alla crescita dei salari in termini reali osservata nei decenni precedenti, compresa tra il 2 e il 2,5 per cento annuo, implicitamente utilizzata in precedenza per la definizione della base pensionabile (calcolata come media dei salari percepiti negli ultimi cinque anni di lavoro rivalutati per l'inflazione sino al penultimo anno di attività lavorativa). In sostanza la definizione della base pensionabile nel sistema in vigore prima del 1993 di fatto equivaleva a considerare anche i salari percepiti nel corso degli anni antecedenti l'ultimo quinquennio di attività rivalutandoli in base alla crescita effettivamente realizzata (sino all'anno antecedente l'ultimo quinquennio) che, come accennato, era compresa in media tra il 2 e il 2,5 per cento l'anno.

Nel 1995 l'assetto del sistema pensionistico è stato di nuovo modificato, con l'obiettivo di assicurare, per ciascun individuo, l'equilibrio attuariale tra i contributi versati e le prestazioni ricevute. L'età di pensionamento era fissata nella fascia 57-65 anni: l'entità del trattamento era stabilita in funzione della vita residua attesa al momento del collocamento a riposo. La redistribuzione in favore dei lavoratori in condizioni più svantaggiate veniva interamente affidata al sistema assistenziale. Con questa riforma si è definitivamente passati, anche dal punto di vista formale, al metodo contributivo nella definizione dei trattamenti; il finanziamento della spesa è rimasto tuttavia basato sul metodo a ripartizione e, quindi, sui contributi versati dai lavoratori attivi. Ove la crescita del prodotto interno e dei salari fosse risultata pari all'1,5 per cento annuo in termini reali, per un lavoratore dipendente di sesso maschile che accedesse alla pensione all'età di 62 anni e con 37 anni di contribuzione, la copertura offerta dal sistema pubblico rimaneva invariata rispetto a quella assicurata dalla riforma del 1993. Nell'ipotesi (allora certamente più realistica) di una crescita del prodotto superiore a quella dei salari individuali, il grado di copertura assicurato ai lavoratori risulterebbe più favorevole rispetto a quello dello schema introdotto nel 1993.

Con la riforma del 1995 gli oneri derivanti dall'innalzamento della speranza di vita intercorso dal momento della costituzione delle principali gestioni pensionistiche sono stati di fatto posti a carico del sistema pubblico; vi ha corrisposto un forte aumento dell'aliquota contributiva. Dal punto di vista del bilancio nel suo complesso, questo aumento aveva però natura solamente formale, in quanto era il risultato del trasferimento alle gestioni pensionistiche di prelievi destinati ad altre finalità.

Nel nuovo assetto i progressi che, in prospettiva, si sarebbero realizzati nella vita residua attesa al momento del pensionamento dovevano trovare compensazione nella riduzione dell'importo dei trattamenti di nuova liquidazione, attraverso la revisione, periodica, dei coefficienti di trasformazione in rendita del montante dei contributi versati³. La riforma non ha prodotto effetti di contenimento sulla spesa; la riduzione dei disavanzi del settore pensionistico è stata, come accennato, affidata all'aumento delle entrate.

Con la riforma del 2004 sono stati introdotti incentivi diretti a ritardare l'età di pensionamento di anzianità. I requisiti di età e di periodo di contribuzione per conseguire il diritto a quest'ultimo trattamento sono stati modificati. La fascia di età prevista per il pensionamento delle donne è stata ristretta da 57-65 a 60-65 anni; per gli uomini l'età di pensionamento è stata elevata a 65 anni⁴. Infine si è stabilito il trasferimento (salvo diniego del lavoratore) ai fondi pensione complementari del trattamento di fine rapporto (TFR) maturato dalla metà del 2007.

³ La prima revisione che avrebbe dovuto trovare attuazione nel 2005 è stata rinviata al 2010; si è però stabilito che la revisione abbia cadenza triennale (in luogo che decennale) e che essa trovi applicazione automatica.

⁴ Con un successivo provvedimento l'innalzamento delle età di pensionamento è stato reso graduale, anche con l'introduzione delle cosiddette quote.

Gli interventi hanno determinato un significativo contenimento della spesa nel breve-medio periodo. Essi non hanno invece modificato le tendenze di lungo periodo. La concessione degli incentivi per ritardare il pensionamento non ha prodotto effetti significativi sul divario tra prestazioni ed entrate; ai risparmi connessi con il rinvio nel pagamento delle pensioni di anzianità è corrisposta una perdita di gettito di rilievo (che ha interessato un numero di soggetti superiore a quello che, in assenza di interventi, si sarebbe collocato in pensione). L'innalzamento dell'età di pensionamento e le limitazioni poste all'accesso alle pensioni di anzianità hanno rinviato il momento del collocamento a riposo e quindi hanno posposto gli esborsi relativi alle nuove liquidazioni di pensioni; in prospettiva accresceranno l'ammontare dei trattamenti dovuti lasciando pressoché invariato il livello della spesa a regime⁵. Il provvedimento in materia di conferimento del TFR alla previdenza complementare ha indubbiamente accelerato lo sviluppo dei fondi pensione.

La situazione attuale – Nonostante le innovazioni introdotte, vari elementi continuano a dar luogo a un'espansione di rilievo della spesa previdenziale e scaricano oneri ingenti sulle prestazioni assistenziali da finanziare con la fiscalità generale⁶. Il sistema risulta più oneroso per il bilancio pubblico rispetto agli altri Paesi europei: il grado di copertura è più elevato; l'età di pensionamento, nonostante i correttivi introdotti, è tra le più basse; la normativa transitoria per le pensioni di anzianità è ancora poco stringente. Nel nuovo assetto vengono a mancare effetti redistributivi tra i percettori di prestazioni di natura previdenziale; risultano avvantaggiate le persone con una vita attesa più lunga, fortemente influenzata dalle condizioni di reddito.

L'onere per pensioni in base alle valutazioni condotte dalla Ragioneria Generale dello Stato continuerà a crescere in rapporto al prodotto interno per tre decenni; l'entità dell'innalzamento potrebbe risultare sottostimata in quanto è presumibile che l'aumento della vita residua attesa per i pensionati risulti più ampio di quello ipotizzato dall'ISTAT (utilizzato nei calcoli), che sconta un rapido ridimensionamento della progressione in atto. Solamente sul finire del decennio 2030-39 il rapporto tra la spesa pubblica per pensioni e il prodotto interno lordo inizierà a ridursi risentendo dell'entrata a regime del nuovo sistema definito nel 1995. In base alle analisi condotte appare opportuno effettuare valutazioni basate su più ipotesi (macroeconomiche e demografiche) in modo da poter esplorare diversi scenari.

Il nuovo sistema potrebbe risultare non equilibrato dal punto di vista attuariale: le prestazioni, anche nell'ipotesi di pronta applicazione delle revisioni (oggi triennali) dei coefficienti di trasformazione del montante dei contributi in rendita, potrebbero

⁵ Per i lavoratori per i quali si applica il nuovo schema definito nel 1995 alla riduzione della lunghezza del periodo durante il quale la pensione viene erogata corrisponde un aumento del suo ammontare di entità equivalente secondo i criteri attuariali. Effetti analoghi si hanno nel sistema antecedente al 1993 per coloro che nel 1995 avevano più di 18 anni di contribuzione; l'aumento del trattamento deriva dalla maturazione di un periodo di contribuzione più lungo.

⁶ Sono stati inseriti tra le prestazioni assistenziali le pensioni di invalidità, quelle di reversibilità in favore del superstite del lavoratore e il maggiore onere per le pensioni sociali prodotto dall'abolizione del trattamento minimo.

eccedere i contributi versati. Ciò a causa dell'utilizzo, ai fini del calcolo della pensione, di una speranza di vita al momento del pensionamento inferiore a quella effettiva e di un rendimento per la rivalutazione dei contributi versati pari alla crescita del prodotto interno lordo, normalmente superiore a quella media dei salari da utilizzare per calcoli di questo tipo.

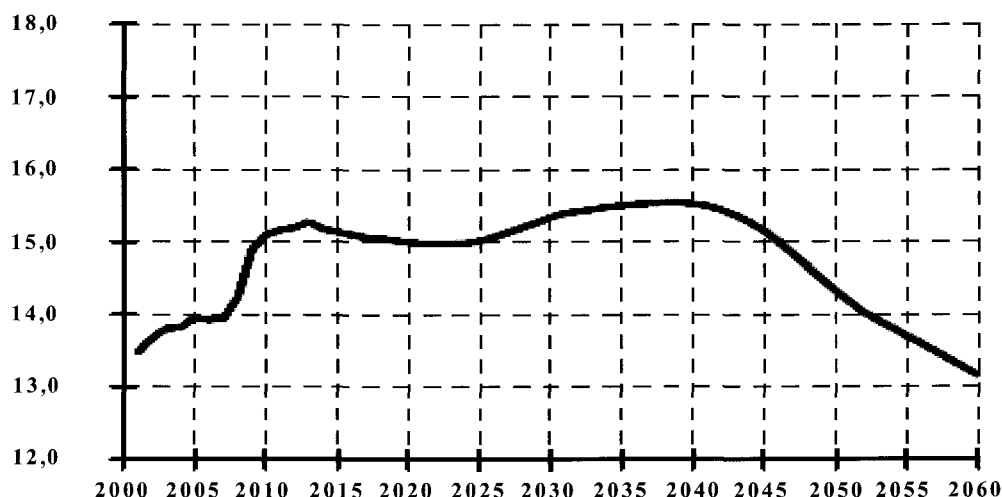
Il grado di copertura assicurato dallo schema di pensione definito nel 1995 è di difficile valutazione. Esso dipende da un insieme di variabili: in primo luogo, dall'evoluzione relativa del prodotto interno lordo e dei salari, dall'innalzamento della speranza di vita (o meglio dalle tavole di mortalità che saranno applicate al momento del pensionamento) e infine dal periodo di contribuzione che il lavoratore sarà in grado di raggiungere alla fine della sua vita lavorativa. Attualmente le stime disponibili non esaminano con sufficiente attenzione le varie ipotesi non consentendo al lavoratore di poter individuare un intervallo non troppo ampio in cui è presumibile che si collocherà il grado di copertura al momento del pensionamento. Le incertezze, che investono vari aspetti, non consentono loro di effettuare scelte consapevoli nei comportamenti di spesa e nelle risorse da destinare ai trattamenti complementari.

L'onere per le pensioni nel sistema pubblico – Secondo le previsioni ufficiali (basate su una crescita del prodotto interno lordo e dei salari dell'1,5 per cento annuo in termini reali), l'incidenza della spesa pubblica per pensioni sul prodotto, nonostante la puntuale applicazione della revisione triennale dei coefficienti di trasformazione, dovrebbe continuare a crescere fino al 2038; negli anni successivi essa inizierebbe a ridursi, beneficiando dell'entrata a regime del nuovo sistema.

Il profilo dell'incidenza del rapporto tra spesa per pensioni e prodotto interno lordo segnala un aumento molto rilevante sino al 2010; tale andamento è da porre in relazione, oltre che alla liquidazione dei trattamenti rinviati dagli anni precedenti, al forte rallentamento dell'attività produttiva. Dal 2013 inizia una lieve fase discendente come effetto del rinvio dei pensionamenti prodotto dai provvedimenti varati nel 2004 (e successivamente modificati). L'allungamento del periodo contributivo e l'aumento del grado di copertura connessi con questi provvedimenti produrranno nei due decenni successivi un accrescimento della spesa; il punto di massimo viene raggiunto nel 2038, quando l'incidenza sul prodotto interno dovrebbe risultare superiore al livello attuale di un punto e mezzo percentuale. Dal 2039 l'incidenza della spesa sul prodotto inizia una fase di rapido declino che tende ad attenuarsi dopo il 2050.

Tav. 1.2

Spesa pubblica per pensioni. Scenario nazionale base. Spesa in rapporto al PIL.⁽¹⁾
(valori percentuali)



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, n. 10, anno 2008.

(1) Nei calcoli della Ragioneria Generale dello Stato per l'anno in corso è ipotizzata una caduta del 2 per cento. Attualmente le stime di caduta del prodotto interno lordo sono dell'ordine del 5 per cento; conseguentemente l'incidenza della spesa sul prodotto interno lordo prevista per l'anno in corso e per quelli immediatamente successivi dovrebbe essere rivista al rialzo; negli anni finali del periodo la curva dovrebbe rimanere sostanzialmente invariata in quanto il meno favorevole andamento del prodotto interno si rifletterà sulle prestazioni.

Nelle stime non si rinvencono informazioni analitiche sulle numerose ipotesi alla base dei calcoli, né sulle metodologie seguite per la revisione dei coefficienti di trasformazione. Nelle valutazioni si sconta la puntuale applicazione delle nuove tavole fornite dall'ISTAT, coerenti con l'allungamento della speranza di vita alla nascita riportata nel documento⁷. Le stime non sembrano tener conto del divario esistente tra i tassi di mortalità calcolati in base ai dati relativi a individui contemporanei e quelli, più contenuti, riferiti alle generazioni di individui nati nello stesso anno. La speranza di vita dei pensionati potrebbe pertanto essere maggiore di quella che emerge dalle tavole di mortalità utilizzate per il calcolo dei coefficienti; ne deriverebbe un aumento della spesa superiore a quello ipotizzato.

Sarebbe utile, come già osservato, affiancare alle stime già effettuate valutazioni basate, oltre che su ipotesi macroeconomiche diverse, su stime della speranza di vita per generazioni (più lunga rispetto a quella per individui contemporanei utilizzata nei calcoli) e su un rallentamento della sua dinamica meno accentuato.

⁷ Qualora non si desse attuazione alla periodica revisione dei coefficienti, alla fine del periodo di osservazione (2060) l'incidenza della spesa sul prodotto interno risulterebbe di quasi tre punti percentuali superiore alle stime riportate.

Come accennato, le previsioni ufficiali sono state effettuate ipotizzando una crescita del prodotto e dei salari dell'1,5 per cento all'anno. Qualora il prodotto crescesse a un ritmo più sostenuto di quello medio dei salari, il meccanismo di rivalutazione dei contributi versati (basato su questo aumento) potrebbe portare a un grado di copertura più elevato anche rispetto al sistema antecedente al 1993. L'incidenza della spesa sul prodotto interno in questa ipotesi tuttavia potrebbe risultare inferiore al livello indicato (almeno nel periodo iniziale in cui i riflessi di questo parametro sull'andamento della spesa sono ancora modesti).

L'equilibrio attuariale del nuovo schema – Le prestazioni tenderanno a regime a eccedere i contributi a causa di tre fattori specifici: a) lo sfasamento temporale (tre anni) nella revisione dei coefficienti che si aggiunge al tempo (usualmente quattro anni) necessario per l'elaborazione delle tavole di mortalità; b) l'utilizzo di tavole di mortalità costruite per individui contemporanei di età differenti e non per generazioni; c) il riconoscimento, ai fini della rivalutazione dei contributi versati, della crescita del prodotto interno che, oltre all'aumento dei salari in termini reali, ingloba anche quello dell'occupazione.

Con riferimento al primo aspetto in media si può valutare che la maggiore speranza di vita rispetto a quella implicita nelle tavole di mortalità dell'ISTAT è di poco più di un anno, il 6 per cento in più rispetto a quella utilizzata nel calcolo delle prestazioni⁸.

Tav. 1.3

Speranza di vita alle varie età di pensionamento.

Età di pensionamento	2002		2004		2006	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
50 anni	29,4	34,3	30,1	35,0	30,5	35,2
55 anni	25,0	29,7	25,6	30,4	26,0	30,5
60 anni	20,8	25,2	21,4	25,8	21,8	26,0
65 anni	16,9	20,8	17,4	21,4	17,8	21,6

Fonte: ISTAT.

Con riferimento al secondo fattore, scontando la prosecuzione delle tendenze in atto, si stima che alle età di pensionamento il guadagno in termini di speranza di vita calcolata in base alle tavole per generazioni rispetto a quelle per individui

⁸ Per coloro ai quali la pensione viene liquidata immediatamente prima della revisione dei coefficienti il guadagno in termini di maggiore speranza di vita rispetto a quella utilizzata per i calcoli è in media di circa 1,5 anni (l'allungamento che in base alle tendenze in atto si realizza in 7 anni); per coloro che si collocano in pensione subito dopo la revisione, il guadagno è di circa 0,8 anni (il miglioramento che interviene in 4 anni).

contemporanei sia in media pari a circa un anno e mezzo, il 7,5 in più di quello utilizzato per la liquidazione della pensione⁹.

Il terzo fattore è quello di maggior rilievo. Nelle valutazioni attuariali in materia pensionistica la scelta di un rendimento appropriato per la rivalutazione dei contributi è il criterio base per assicurare la sostenibilità e l'equità del sistema¹⁰. La parte dell'aumento del prodotto che deriva dall'espansione dell'occupazione non può essere riconosciuta ai lavoratori che si collocano in pensione. Questa parte del prodotto in un regime di capitalizzazione deve essere accantonata per far fronte al futuro aumento del numero dei trattamenti¹¹. Tenuto conto del divario tra la crescita dei salari e quella del prodotto interno, dal 1969 a oggi pari a circa l'1 per cento in media, il montante in quarant'anni di attività sarebbe superiore del 18 per cento circa rispetto a quello che si avrebbe utilizzando come rendimento l'aumento dei salari reali. L'eccesso verrà compensato, per poco meno di un terzo, dalla fissazione all'1,5 per cento (misura per ora inferiore alla crescita in termini reali dei salari osservata nel passato) del parametro utilizzato per la conversione del montante in rendita¹².

Il grado di copertura assicurato dal sistema pubblico – A prescindere da considerazioni sull'equilibrio del sistema sotto il profilo attuariale, il riferimento a parametri svincolati dall'evoluzione dei salari, ovvero stabiliti in misura fissa, accresce il grado di incertezza che investe la copertura assicurata al lavoratore.

In base alle valutazioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato, il grado di copertura assicurato dal sistema pensionistico pubblico per un lavoratore dipendente di sesso maschile, partendo da un valore di circa il 70 per cento per coloro che oggi stanno cessando l'attività in età di 63 anni e con 35 anni di contribuzione, è destinato a scendere gradualmente al 52,8 per cento nel 2040 al momento del raggiungimento del pieno regime dello schema definito nel 1995. La riduzione deriva dal maggior peso che nel corso del tempo assume il sistema di liquidazione contributivo rispetto a quello retributivo¹³ e dal progressivo allungamento della speranza di vita. Successivamente la

⁹ La probabilità di morte di un individuo che ha, ad esempio, 65 anni in base alla tavola di mortalità dell'ISTAT è elaborata sulla base delle probabilità di morte degli individui contemporanei che nell'anno di riferimento hanno un'età eguale o superiore a 65 anni. Dato il progressivo innalzamento in atto nella speranza di vita, un individuo che ha 65 anni avrà una probabilità di morte effettiva inferiore a quella misurata in base alle tavole di mortalità.

¹⁰ In Svezia, in cui è in vigore da molti anni uno schema pensionistico del tutto analogo a quello introdotto nel nostro Paese, per la rivalutazione dei contributi versati viene utilizzata la crescita media dei salari: la variabile più strettamente correlata con l'aumento della produttività del sistema economico.

¹¹ Per far comprendere in modo semplice quest'ultimo problema si può configurare il caso che si abbia in una prima fase un aumento dell'occupazione e in una seconda una sua riduzione. Nella prima fase attribuiremmo ai pensionati come rendimento dei contributi versati la crescita della produttività del sistema e in aggiunta un tasso pari all'aumento dell'occupazione; nella seconda fase la crescita della produttività verrebbe decurtata dalla riduzione dell'occupazione. Vi sarebbe in sostanza una netta sperequazione di trattamento tra generazioni di pensionati che violerebbe uno dei principi alla base di un sistema pensionistico. Molto più probabilmente nella seconda fase si produrrebbero pressioni per rivedere la normativa (non corretta) con conseguenze negative per gli equilibri dei conti pubblici.

¹² In prospettiva anche quest'ultimo fattore potrebbe rappresentare un vantaggio per il pensionato: nell'ultimo decennio (utile per la determinazione delle pensioni future) il parametro risulta superiore alla crescita media dei salari in termini reali pari a poco meno di un punto percentuale.

¹³ Per i lavoratori per i quali la liquidazione della pensione è effettuata secondo il metodo *pro rata*.