

Capitolo 12

La spesa previdenziale

Intervento previdenziale vs assistenziale

Forme di intervento previdenziale/assicurativo

- **pensione di vecchiaia:** pensione attribuita alle persone che hanno cessato l'attività lavorativa per limiti di età
- **pensione di anzianità (o pensionamento anticipato):** pensione attribuita ai lavoratori che hanno raggiunto un certo numero di anni di contribuzione
- **pensione di invalidità previdenziale:** pensione attribuita alle persone che hanno versato dei contributi durante l'attività lavorativa, ma che ad un certo punto hanno perso la capacità di lavorare a causa di qualche problema fisico o psichico sopravvenuto

Intervento previdenziale vs assistenziale

Forme di intervento puramente assistenziale

- **pensione di invalidità civile:** pensione attribuita alle persone che non sono in grado di lavorare a causa di qualche difetto fisico o psichico, indipendentemente dal fatto che tali persone abbiano versato o meno dei contributi
- **pensione per i superstiti:** pensione attribuita a coloro che, anche se non hanno svolto un'attività lavorativa, sono stati legati da vincoli familiari a lavoratori che sono deceduti
- **pensione sociale:** pensione attribuita alle persone che sono prive di mezzi di sostentamento, indipendentemente dal fatto che abbiano lavorato o meno

Effetti della previdenza sociale sul comportamento economico

Teoria del ciclo vitale del risparmio (Modigliani)

Le decisioni di consumo e risparmio da parte degli individui si basano su considerazioni che riguardano la loro intera vita

Effetti della previdenza sociale sul comportamento economico

Il sistema previdenziale può alterare notevolmente la quantità di risparmio nel corso della vita a causa di tre effetti:

- effetto sostituzione della ricchezza (la previdenza sociale “spiazza” il risparmio privato)
- effetto anticipo del pensionamento (il risparmio aumenta)
- effetto eredità (i genitori aumentano il risparmio per questioni di equità distributiva intergenerazionale)

Analisi grafica dell'effetto di sostituzione della ricchezza

Ottimizzazione intertemporale del consumo

c_0 = consumo attuale

c_1 = consumo futuro

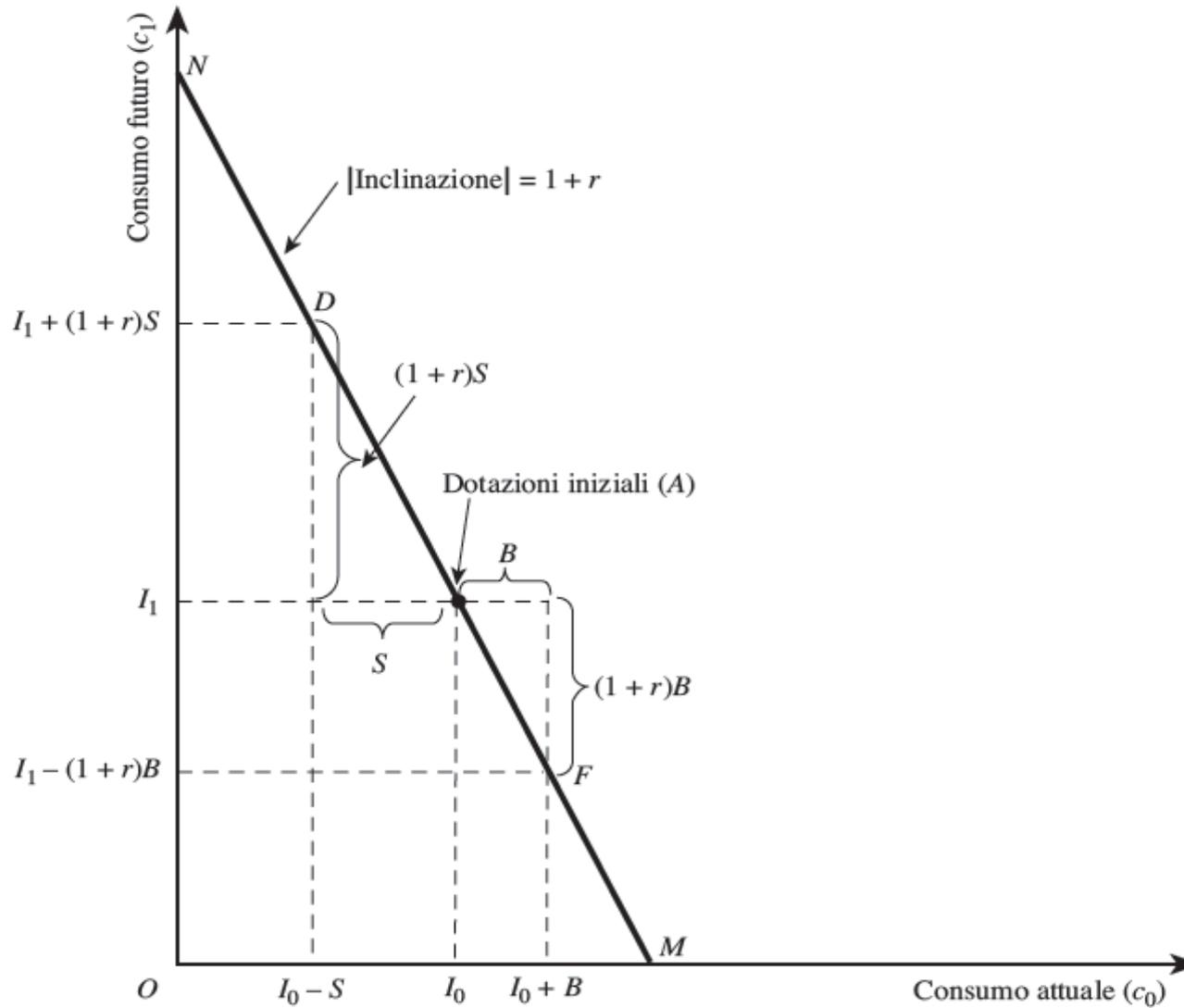
I_0 = reddito da lavoro

I_1 = pensione

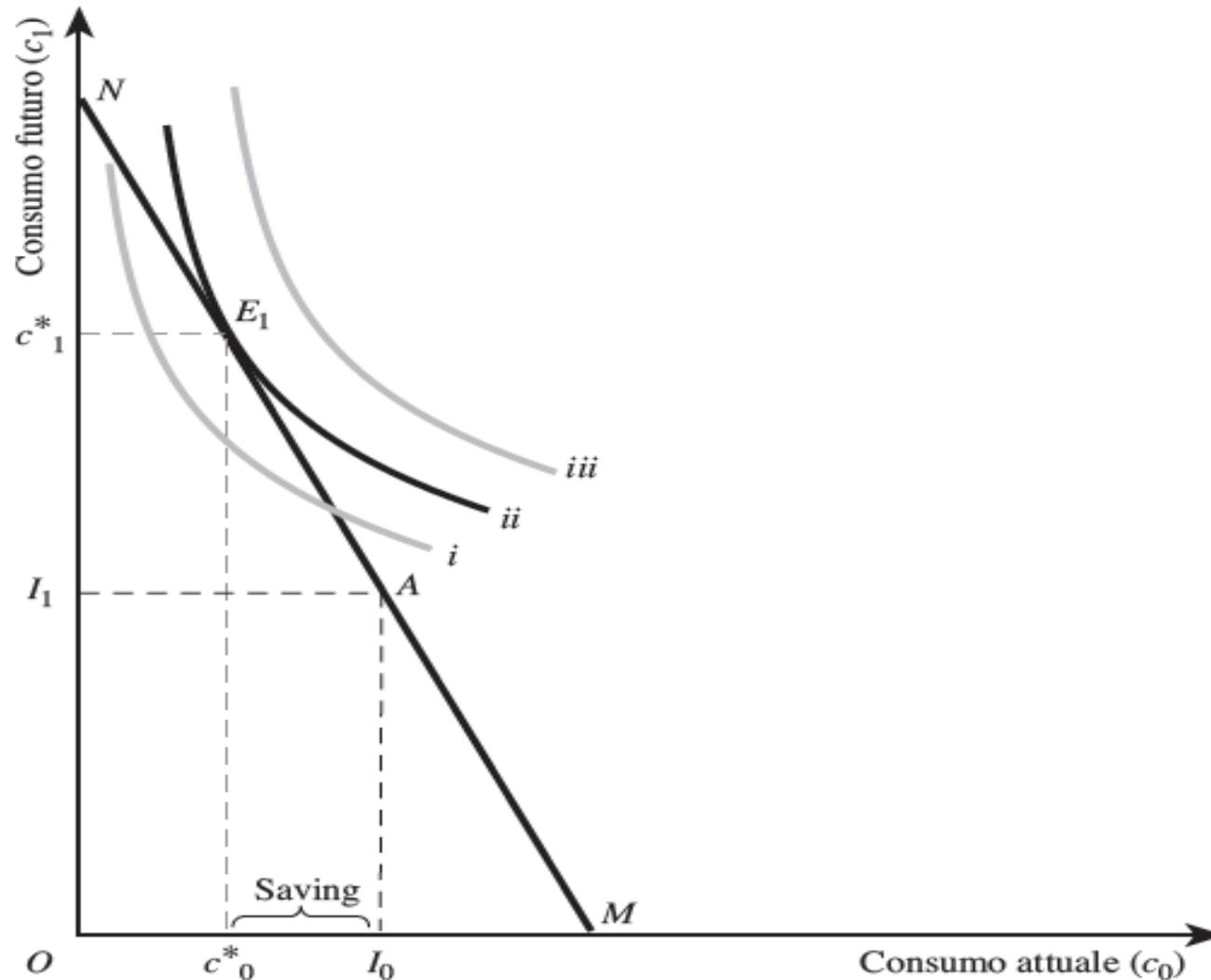
Se $c_0 > I_0 \rightarrow$ prestito

Se $c_0 < I_0 \rightarrow$ risparmio

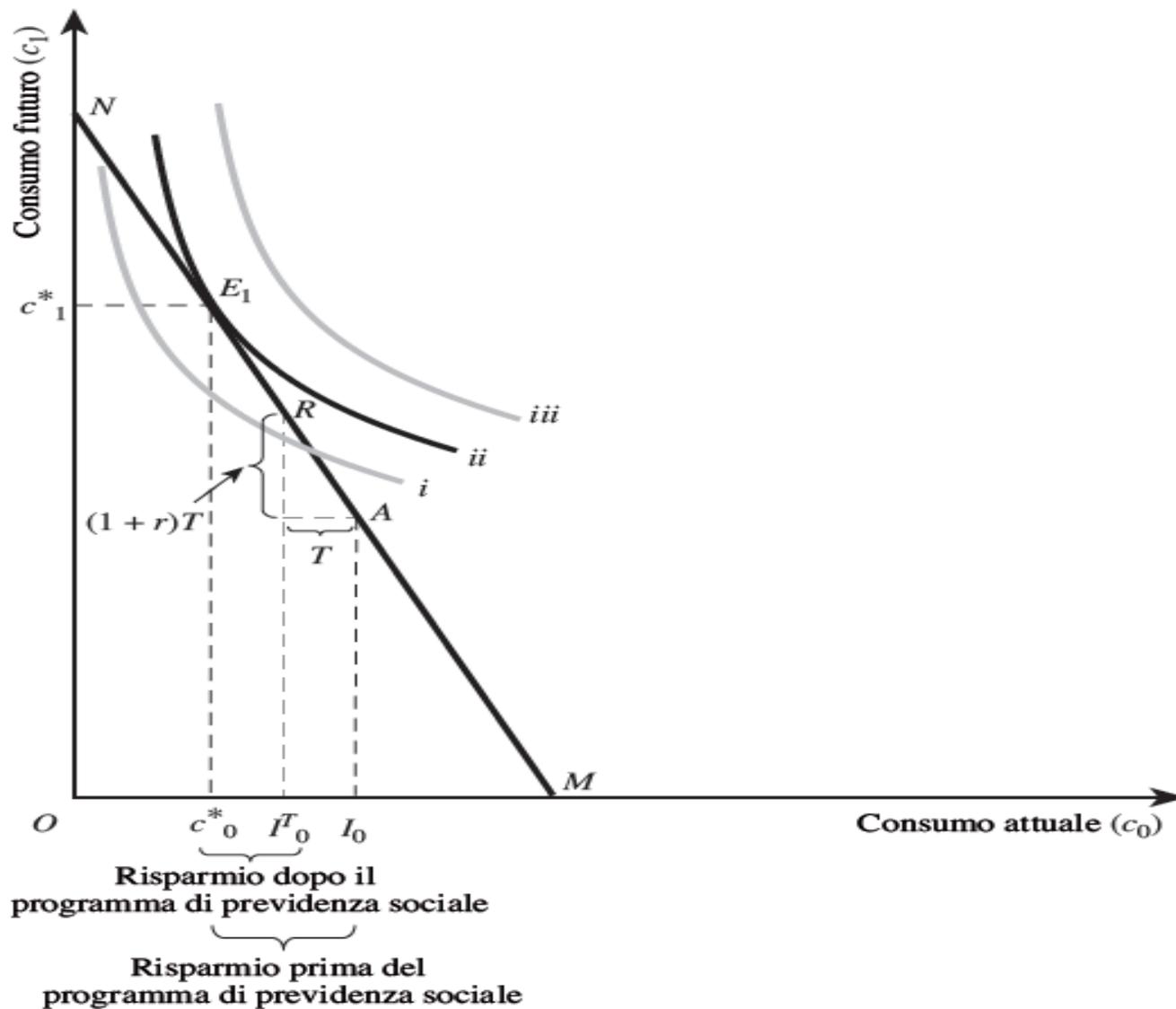
Vincolo di bilancio intertemporale



Vincolo di bilancio intertemporale



Vincolo di bilancio intertemporale



Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

Le prime prestazioni sociali sono state erogate, in Italia e nel resto dell'Europa, dalle mutue create dalle singole categorie di lavoratori

Con la diffusione dell'industria e con la formazione della classe operaia il sistema previdenziale è progressivamente diventato obbligatorio e gestito da istituti pubblici

1864: istituzione di pensioni di invalidità e vecchiaia in Italia (solo per dipendenti dello Stato)

1919: pensioni di invalidità e vecchiaia obbligatori anche per gli operai dipendenti privati

1939: introduzione di pensioni per i superstiti

Anni '50 e '60: estensione della previdenza obbligatoria a tutte le categorie di lavoratori (artigiani, commercianti, ecc.)

Fine anni '70: introduzione delle pensioni sociali

Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

Cause della crescita della spesa sociale

Fino agli anni '70: progressiva estensione degli interventi

Anni '80 e '90: metodo di finanziamento degli enti previdenziali, andamento macroeconomico ed evoluzione della struttura della popolazione

Debito previdenziale: differenza tra il valore attuale delle prestazioni previdenziali che lo Stato si è impegnato a pagare e il valore attuale dei contributi sociali che verranno versati

Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

Per contenere la spesa, il sistema previdenziale italiano è stato radicalmente modificato con:

- riforme Amato (d.lgvo 503/92) e Dini (L. 335/95)
- L. 449/97, art. 59 (primo Governo Prodi)
- L. 243/2004 (secondo Governo Berlusconi)
- nel biennio 2009-2011 sono stati adottati ulteriori provvedimenti destinati a contenere la spesa pensionistica nel breve periodo
- L. 214/2011, art. 24 (riforma Fornero del primo Governo Monti)

La classificazione dei sistemi pensionistici

In base alle modalità di finanziamento:

- sistemi a ripartizione
- sistemi a capitalizzazione

In base ai criteri di definizione dell'ammontare delle pensioni:

- sistemi contributivi
- sistemi retributivi

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Sistemi a ripartizione: la generazione che lavora paga le pensioni di coloro che hanno cessato di lavorare

Sistemi a capitalizzazione: la pensione è pari ai contributi versati aumentati del tasso di rendimento ottenuto dal loro impiego nel mercato dei capitali

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Da quali variabili dipendono i due sistemi?

Ipotizziamo il seguente modello:

- modello a generazioni sovrapposte
- società con due sole generazioni: i giovani (N_{t+1}) e gli anziani (N_t)
- ogni generazione vive due soli periodi (durante il primo lavora, durante il secondo è in pensione)
- la popolazione cresce al tasso n
- i lavoratori percepiscono un salario S e pagano un'aliquota contributiva c
- la produttività del lavoro cresce ad un tasso costante m
- il tasso di interesse di mercato è pari a r ed è costante

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Il monte salari al tempo t è pari a $S_t N_t$

Il monte contributivo al tempo t è pari a $cS_t N_t$

Al tempo $t+1$ avremo che:

$$S_{t+1} = S_t (1 + m)$$

$$N_{t+1} = N_t (1 + n)$$

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Con il sistema a ripartizione, la pensione pro capite è data da:

$$P_r = \frac{cS_{t+1}N_{t+1}}{N_t} = c \frac{S_t(1+m)N_t(1+n)}{N_t} =$$
$$cS_t(1+m)(1+n)$$

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Con il sistema a capitalizzazione, la pensione pro capite è data da:

$$P_c = \frac{cS_t N_t (1 + r)}{N_t} = cS_t (1 + r)$$

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

$$P_r = cS_t(1 + m)(1 + n)$$

$$P_c = cS_t(1 + r)$$

A parità di aliquota contributiva c , i due sistemi si equivalgono soltanto se il tasso di interesse è pari alla somma del tasso di crescita della produttività e del tasso di crescita degli occupati

Sistemi a ripartizione vs sistemi a capitalizzazione

Giustificazioni all'intervento dello Stato nel settore previdenziale: necessità di garantire le pensioni in termini reali (copertura contro il rischio di inflazione)

Originariamente il sistema previdenziale italiano era a capitalizzazione

Anni '70: elevati tassi di inflazione hanno portato al passaggio ad un sistema a ripartizione

Ulteriori cause che hanno favorito il cambio di sistema:

- progressivo invecchiamento della popolazione (n si è ridotto)
- rallentamento della crescita e conseguente riduzione dell'occupazione (m si è ridotto)

Sistemi contributivi vs sistemi retributivi

Modalità di calcolo della pensione

Sistema retributivo: si fa riferimento al salario ricevuto dal lavoratore durante la sua carriera (l'idea alla base del sistema retributivo è quella che lo Stato assicuri al pensionato il mantenimento, nel secondo periodo della sua vita, di uno standard di consumi simile a quello goduto durante il periodo in cui lavorava)

Sistema contributivo: si fa riferimento ai contributi versati dal lavoratore durante la sua carriera

Sistemi contributivi vs sistemi retributivi

Sistema previdenziale italiano

Fino agli inizi degli anni '90: sistema a ripartizione di tipo retributivo

Aspetti negativi:

- imponente debito previdenziale
- marcate differenziazioni di trattamento tra categorie di lavoratori (dipendenti e autonomi) e tra settori dell'economia (industria, agricoltura e servizi)
- uso distorto di alcune prestazioni (pensioni di anzianità e di invalidità al posto dei sussidi alla disoccupazione)

Patti intragenerazionali e intergenerazionali

Sistemi a capitalizzazione

I trasferimenti di risorse tra generazioni sono determinati dalla differenza tra il tasso di remunerazione dei contributi versati che lo Stato assicura ai pensionati e l'andamento dei mercati finanziari

Se il tasso di remunerazione dei contributi versati supera quello di mercato, è la generazione giovane che trasferisce risorse agli anziani; il contrario se la remunerazione è inferiore a quella di mercato

Sistemi a ripartizione

L'analisi è più complessa e per capire i trasferimenti di risorse tra le generazioni è necessario introdurre il concetto di *aliquota di equilibrio*

Patti intragenerazionali e intergenerazionali

Aliquota di equilibrio: aliquota contributiva che permette di mantenere in equilibrio il bilancio degli istituti previdenziali

Nei sistemi a ripartizione l'aliquota di equilibrio è:

$$N_t P_t = c S_{t+1} N_{t+1}$$

ossia

$$c = N_t P_t / S_{t+1} N_{t+1}$$

Patti intragenerazionali e intergenerazionali

Ipotizziamo tre possibili patti tra generazioni:

- patto in cui il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione fisso
- patto in cui il rapporto monte pensioni/monte salari è fisso
- patto in cui il rapporto tra pensione pro capite e salario al netto dei contributi è costante

Patto in cui il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione è fisso

La pensione viene definita come una percentuale dell'ultima retribuzione (o di una media degli ultimi anni) ed è pari a $P_t = kS_t$

Sostituendo P_t nella relazione che definisce l'aliquota di equilibrio, otteniamo:

$$N_t k S_t = c S_{t+1} N_{t+1} = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

da cui l'aliquota di equilibrio è:

$$c = k / (1 + m)(1 + n)$$

Il salario netto è:

$$S_{\text{netto}} = (1 - c)(1 + m) S_t$$

Patto in cui il tasso di sostituzione tra pensione e retribuzione è fisso

Se diminuisce il tasso di crescita della popolazione (n), l'equilibrio finanziario è assicurato da un'aliquota di equilibrio più alta

L'onere è sopportato dalle generazioni più giovani per le quali si riduce il salario netto

Se invece c'è un miglioramento della produttività (m), l'aliquota che assicura il pareggio finanziario diminuisce e sono i giovani a beneficiarne

Patto in cui il rapporto monte pensioni/monte salari è fisso

Il rapporto fisso fra monte pensioni e monte salari è:

$$k = P_t N_t / S_{t+1} N_{t+1}$$

La pensione pro capite pertanto sarà:

$$P_t = k S_t (1 + m) (1 + n)$$

Sostituendo la pensione nella relazione dell'aliquota di equilibrio, otteniamo:

$$N_t k S_t (1 + m) (1 + n) = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

Di conseguenza $c = k$

Patto in cui il rapporto monte pensioni-monte salari è fisso

$$P_t = kS_t(1 + m)(1 + n)$$

Una caduta del tasso di crescita della popolazione (n) si riflette su una pensione più bassa e quindi l'onere è a carico degli anziani che sono in pensione

Se invece si verifica un aumento della produttività, allora aumenteranno sia la pensione pro capite che il salario netto

Patto in cui il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso

Per calcolare l'aliquota di equilibrio è necessario partire dalla seguente relazione:

$$k = P_t / (1 - c) S_{t+1}$$

La pensione pro capite è quindi:

$$P_t = k(1 - c) S_{t+1}$$

Sostituendo P_t nella relazione dell'aliquota di equilibrio, otteniamo:

$$N_t k (1 - c) S_{t+1} = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

$$N_t k (1 - c) S_t (1 + m) = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

Patto in cui il rapporto tra pensione pro capite e salario netto è fisso

$$N_t k (1 - c) S_t (1 + m) = c S_t (1 + m) N_t (1 + n)$$

da quest'ultima formula si ricava che:

$$k(1 - c) = c(1 + n)$$

e quindi

$$c = k / (1 + n + k)$$

Se il tasso di crescita della popolazione (n) diminuisce, si verifica un aumento dell'aliquota di equilibrio c con conseguente riduzione sia del salario netto pro capite per la generazione dei giovani che della pensione pro capite degli anziani

La riforma Amato

- aumento dell'età da 60 a 65 anni per gli uomini, da 55 a 60 anni per le donne per avere diritto alla pensione di vecchiaia (per la quale è necessario aver contribuito per almeno 20 anni) o aver lavorato almeno 35 anni per avere la pensione di anzianità
- modifica dei criteri di determinazione della retribuzione pensionabile
- nuovi criteri di indicizzazione (questi ultimi non più riferiti ai salari ma ai prezzi)

La riforma Amato

Nuovo meccanismo di calcolo della pensione

tasso di rendimento x retribuzione pensionabile

Il tasso di rendimento era pari al 2% per ciascun anno di contribuzione, variando così da un minimo del 40%, per coloro che avevano raggiunto i requisiti anagrafici e i 20 anni di contributi necessari ad avere la pensione di vecchiaia, ad un massimo dell'80%, per chi aveva 40 anni di contributi

La riforma Amato

La retribuzione pensionabile era una media delle retribuzioni imponibili di tutti gli anni in cui il lavoratore aveva contribuito, riferite a tutta la vita lavorativa

La nuova disciplina pensionistica fu applicata a chi era entrato nel mercato del lavoro nel 1994, mentre non ha interessato coloro che all'epoca erano già pensionati e solo modestamente coloro che erano già in attività

La riforma Amato

Vantaggi della riforma Amato

- ha favorito la separazione tra interventi assistenziali e previdenziali, limitando le pensioni di invalidità e di anzianità
- ha uniformato il trattamento delle diverse categorie di lavoratori
- equità intergenerazionale: ha favorito coloro che erano in pensione rispetto ai giovani (in particolare l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi invece che alle retribuzioni ha escluso i futuri pensionati dagli incrementi di produttività)

La riforma Dini

Sistema a ripartizione retributivo → sistema a ripartizione contributivo

Applicazione integrale a coloro che fossero entrati nel mercato del lavoro a partire dal 1996

Per coloro che al 1 gennaio 1996 erano già entrati nel mercato del lavoro ma avevano meno di 18 anni di contribuzione è stato applicato il sistema pro-rata, per cui una parte della pensione viene calcolata con il sistema retributivo e una parte con il sistema contributivo (sistema misto)

Per coloro che al 3 dicembre 1995 avevano più di 18 anni di contribuzione si continuava ad applicare il regime definito dalla legge Amato

La riforma Dini

Meccanismo di calcolo della pensione

**montante contributivo (33% della retribuzione) x
saggio pari alla media mobile quinquennale del tasso
di variazione del PIL nominale**

Questo ammontare viene moltiplicato per un coefficiente, detto di trasformazione, che serve a garantire l'uguaglianza tra monte contributivo e monte pensioni e varia a seconda dell'età del pensionamento

La pensione è tanto più alta quanto più anziano è il pensionato e, quindi, quanto più è bassa la sua speranza di vita

Gli interventi successivi

Primo Governo Prodi: riforme finalizzate ad accelerare l'uniformazione della normativa dei regimi pensionistici e ad elevare i requisiti di età per la pensione di anzianità

Secondo Governo Berlusconi: legge 243/2004 (legge Maroni) che ha introdotto novità finalizzate a contenere ulteriormente la spesa pensionistica di lungo periodo

In estrema sintesi, la legge aveva previsto un requisito unico per andare in pensione: 40 anni di contributi o 65 anni di età (60 per le donne) e 35 di contributi

Gli interventi successivi

Secondo Governo Prodi: legge 247/2007 (23 luglio 2007), che ha consentito di superare il cosiddetto *scalone*, termine giornalistico che stava ad indicare un diverso trattamento previsto per quelli che potevano andare in pensione prima del 1° gennaio 2008 e quelli che potevano farlo solo dopo (come previsto dalla legge Maroni)

Con il protocollo sul welfare, il cosiddetto scalone fu sostituito con una serie di “scalini”, che mantenevano l’obiettivo di allungare progressivamente l’età pensionabile

Gli interventi successivi

Con tale legge, il diritto alla pensione si maturava considerando sia l'età anagrafica sia quella contributiva

La quota valida allora fissata per andare in pensione l'1 gennaio 2013 era 97, che si poteva raggiungere ad esempio con 60 anni di età e 37 di contributi, oppure 65 anni di età e 32 di contributi o con tutte le altre possibili combinazioni

Valeva comunque sempre la possibilità di avere la pensione di anzianità se si raggiungevano i 40 anni di contributi

Gli interventi più recenti

Terzo Governo Berlusconi: riforma per adeguarsi ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea, che richiedeva l'equiparazione del trattamento pensionistico per gli uomini e le donne

In particolare, per le dipendenti del pubblico impiego la legge prevedeva un progressivo innalzamento dei requisiti anagrafici necessari per avere diritto alla pensione di vecchiaia, in modo da passare dai 60 anni, previsti dalla normativa previgente, ai 65 anni (uguali agli uomini) entro il 2018

La riforma Fornero

Articolo 24, legge 214/2011 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici): riforma sostanziale del sistema pensionistico (sono stati modificati i requisiti di accesso, i meccanismi di calcolo degli assegni, dei coefficienti di trasformazione e di alcune aliquote contributive)

Obiettivo: ridurre la spesa e migliorare l'equità tra generazioni rispetto al sistema introdotto dalla riforma Dini

La riforma Fornero

Nuovi requisiti di accesso: abolizione del sistema delle quote e introduzione di due nuovi canali di accesso al pensionamento:

- pensionamento di vecchiaia: almeno 20 anni di contributi e un'età anagrafica che dal 2020 è uguale per tutti e pari a 67 anni
- pensionamento anticipato: minore età anagrafica ma requisiti contributivi più stringenti (per gli uomini: 42 anni e 3 mesi; per le donne, 41 anni e 3 mesi)

La riforma Fornero

Nuovo meccanismo di calcolo degli assegni: metodo contributivo uguale per tutti a partire dall'1 gennaio 2012

Si applica il sistema misto anche per coloro che avevano più di 18 anni di anzianità lavorativa nel 1995 (la pensione è calcolata con il metodo retributivo fino al 2011 e con quello contributivo dal 2012)

Scopo: ridurre il vantaggio che la riforma Dini aveva assegnato ai lavoratori che nel 1995 avevano già cominciato a lavorare

La riforma Fornero

Principali problematiche della riforma Fornero:

- mancanza di risorse per gli esodati (persone da poco in pensione oppure prossime al raggiungimento dei requisiti pensionistici al momento dell'adozione della nuova normativa)
- ridotta flessibilità di uscita dal mercato del lavoro

Il sistema sperimentale degli anticipi pensionistici

Soluzioni alle criticità della riforma Fornero:

legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016), che ha introdotto i cosiddetti Anticipi Pensionistici (APE), uno strumento in vigore dal 2017 al 2020 che ha dato la possibilità ad alcuni lavoratori di andare in pensione prima rispetto alle condizioni imposte dalla riforma Fornero

Il sistema sperimentale degli anticipi pensionistici

- APE volontario: anticipo finanziario a garanzia pensionistica (prestito bancario da restituire entro venti anni dal momento in cui si è maturato il diritto alla pensione)
- APE aziendale: accordo integrativo all'APE volontario (il datore di lavoro si impegna a versare all'INPS un contributo, in modo da aumentare il montante contributivo e rendere meno oneroso per il lavoratore rimborsare il prestito contratto)
- APE sociale: indennità erogata dallo Stato al soggetto richiedente fino al conseguimento dell'età anagrafica per accedere alla pensione di vecchiaia (max 1.500 € e solo per alcuni soggetti in specifiche condizioni di disagio economico e sociale)

Il ritorno al sistema delle quote

Primo Governo Conte: legge 26/2019, che ha reintrodotto il sistema delle quote

Nuovi requisiti minimi congiunti anagrafico e contributivo di 62 anni di età e 38 anni di contributi (Quota 100)

Nel 2022 il **Governo Draghi** ha aumentato i requisiti del pensionamento anticipato a 64 anni di età e 38 anni di contributi (Quota 102)

Una valutazione e gli scenari di previsione

Sostenibilità macroeconomica del nuovo sistema

$$P_{\text{ripartizione}} = cS_t (1 + m) (1 + n)$$

- pensione pro capite e spesa pensionistica aumentano al crescere del tasso di crescita del PIL
- a differenza del sistema retributivo, gli squilibri finanziari non si possono correggere aumentando l'aliquota contributiva, perché una tale manovra causerebbe un aumento della pensione pro capite
- resta comunque il rischio demografico (se la popolazione non cresce, un numero ridotto di lavoratori deve sostenere una spesa per pensioni sempre più onerosa)