

DUE ANNI DI RIFORME PENSIONISTICHE: GLI EFFETTI  
SULLA SPESA E LE QUESTIONI ANCORA APERTE

LAURA DRAGOSEI, SERGIO GINEBRI, ROSA M. LIPSI, CHRISTIAN MONGEAU OSPINA

# DUE ANNI DI RIFORME PENSIONISTICHE: GLI EFFETTI SULLA SPESA E LE QUESTIONI ANCORA APERTE\*

*Laura Dragosei*

Centro Europa ricerche

*Sergio Ginebri*

Università di Roma Tre

*Rosa M. Lipsi*

ISTAT, Università del Molise

*Christian Mongeau Ospina*

Università di Roma Tre, CEFIP

## 1. Introduzione

Nel biennio 2010-2011 si sono susseguiti almeno quattro maggiori interventi normativi in campo pensionistico. Le nuove norme si sono sovrapposte alle precedenti in modo a volte disordinato. Alcune regole sono state più volte modificate nel giro di pochi mesi. Tutto ciò ha creato incertezza sulle regole e di aleatorietà sui trattamenti pensionistici attesi. Tuttavia, alla fine del processo di riforma le modalità di accesso al pensionamento sono state profondamente cambiate e anche le modalità di calcolo dei trattamenti hanno subito modifiche rilevanti. Il sistema risulta semplificato e razionalizzato, grazie all'uniformazione dei requisiti anagrafici e contributivi di pensionamento per dipendenti, pubblici e privati, lavoratori autonomi, uomini e donne. Si è ulteriormente rafforzato l'equilibrio di lungo periodo del sistema legando sia i requisiti anagrafici che quelli contributivi per il pensionamento alle variazioni della speranza di vita. Ma, a dispetto dei profondi interventi realizzati negli ultimi due anni, che hanno inciso sia sulla spesa di breve periodo che su quella di lungo periodo, la spesa in rapporto al Pil non si riduce. La fonte dell'espansione della spesa va ricercata nel protrarsi di fasi di stagnazione alternate a fasi di recessione della produzione. Il sistema pensionistico italiano è ormai fra i più solidi in Europa. Ciò nonostante non possono essere esclusi futuri ulteriori interventi mirati alla riduzione della spesa, se stagnazione e recessione non avranno termine. I maggiori rischi di instabilità futura della spesa pensionistica, quindi, non vengono dalla eccessiva generosità dei trattamenti pensionistici futuri, ma dal deludente andamento della produzione nazionale.

Nel nostro lavoro presentiamo le innovazioni normative introdotte negli ultimi due anni e utilizziamo il modello Cer di simulazione della spesa pensionistica di lungo periodo per valutare gli impatti economici delle principali innovazioni normative introdotte dalla riforma Fornero. La comparazione dei risultati delle nostre simulazioni con le stime degli impatti di fonte governativa mostra delle differenze spesso notevoli nel breve periodo. Il profilo di lungo periodo in rapporto al Pil, tuttavia, è simile, e indica una spesa che, dopo un periodo di sensibile riduzione, ritorna ai valori previsti nello scenario pre-riforma e addirittura li supera. La decomposizione della spesa pensionistica fra numero dei trattamenti e loro importo medio ci permette di identificare l'origine di questo andamento temporale degli effetti economici della riforma Fornero. Il postonimento dell'anno di pensionamento, infatti, riduce il numero dei pensionati, ma aumenta in modo rilevante l'importo delle pensioni. Ciò perché i lavoratori accumulano un maggiore ammontare di contributi, ma soprattutto perché si pensionano

---

\* Ringraziamo i partecipanti al seminario svoltosi presso il CNEL nel giugno 2012 per i commenti espressi su una precedente versione dello stesso testo.

ad una età molto più avanzata e quindi a loro si applicano modalità di calcolo della pensione più favorevoli. Nel testo viene fornita una stima dell'incremento dell'età di pensionamento prevedibile per i lavoratori del settore privato in seguito alla riforma Fornero.

Il lavoro è organizzato come segue: nel secondo paragrafo vengono presentate le proiezioni a lungo termine della spesa previdenziale nei paesi europei e in Italia; nel terzo paragrafo vengono descritte le principali innovazioni normative introdotte nell'ultimo biennio; nel quarto paragrafo vengono presentate le valutazioni degli effetti economici della riforma Fornero e quelli simulati con il modello Cer di previsione della spesa pensionistica a lungo termine; il quinto paragrafo conclude con un breve elenco delle questioni ancora aperte e che sono degne di futuri, ulteriori, interventi normativi.

## **2. La spesa previdenziale italiana nel contesto europeo**

Nell'ambito delle ultime previsioni europee<sup>1</sup> sull'andamento della spesa pensionistica di lungo periodo (2007-2060) l'Italia si colloca in una posizione virtuosa rispetto alla media degli altri paesi. In media nell'Europa a 27 la spesa pensionistica in rapporto al Pil dovrebbe aumentare di circa 2,4 punti percentuali a causa dell'invecchiamento della popolazione e del numero crescente di pensionamenti precoci. Per la maggior parte degli stati membri l'aumento si attesterà intorno ai 5 punti percentuali. Al contrario, nel caso di Italia, Danimarca, Estonia, Lettonia, Polonia, Ungheria e Svezia la spesa rimarrà sullo stesso livello del 2007, o addirittura ci si attende una sua riduzione.

Se si confrontano però le ultime previsioni al livello europeo con quelle precedenti, effettuate rispettivamente nel 2001 e nel 2006, si osserva per gran parte dei Paesi, Italia compresa, un peggioramento prospettico del rapporto della spesa sul prodotto: in Italia questo peggioramento è pari, nelle previsioni comunitarie più recenti, a 0,7 punti percentuali ed è da imputare interamente alla bassa crescita del prodotto. La Commissione Europea ha affrontato con grande attenzione il tema degli effetti della crisi economica sui livelli di spesa pubblica. Vengono prospettati tre scenari rispettivamente:

- lo "scenario del rimbalzo" assume una accelerazione della produttività del lavoro e dell'input di lavoro tale da recuperare entro il 2020 la perdita di prodotto indotta dalla crisi;
- nello "scenario della decade persa" la produttività e la domanda di lavoro ritornano entro il 2020 ai valori che avrebbero avuto se non si fosse verificata la crisi;
- nello "scenario dello shock permanente" la produttività del lavoro e l'occupazione si stabilizzano ad un livello permanentemente più basso rispetto ai valori che avrebbero avuto in assenza della crisi.

In tutti e tre gli scenari la riduzione del prodotto interno lordo pro capite, nel medio periodo, è compresa tra i 6 e i 9 punti fino al 2015. Nello scenario del rimbalzo viene recuperata entro il 2020. Nello scenario della decade persa c'è una perdita rispetto allo scenario base fino al 2020, che implica comunque una perdita permanente di creazione di ricchezza, anche se poi si ritorna al livello dello scenario base. Infine nello scenario dello shock permanente si assiste a una perdita di prodotto molto più marcata pari in termine di Pil pro-capite ad un valore di poco inferiore al 12% rispetto allo scenario base nel 2020 e al 16% nel 2040.

Ciascuno dei tre scenari sopra delineati determina un aumento dell'incidenza della spesa pensionistica sul Pil, visto che la spesa previdenziale ha, almeno nel breve periodo, una bassa elasticità rispetto al Pil e dunque risponde molto lentamente a variazioni del tasso di crescita del prodotto. Addirittura alcune spese connesse con l'invecchiamento della popolazione, come quella sanitaria, sono totalmente inelastiche a variazioni del Pil e possono continuare a crescere al proprio ritmo anche in presenza di tassi negativi del prodotto.

La Commissione Europea<sup>2</sup> ha sottolineato la necessità che vengano attuati sforzi risoluti da parte dei Paesi membri affinché siano messe in atto tutte le politiche necessarie per uscire dalla crisi, con una prospettiva di

---

<sup>1</sup> European Commission (2010).

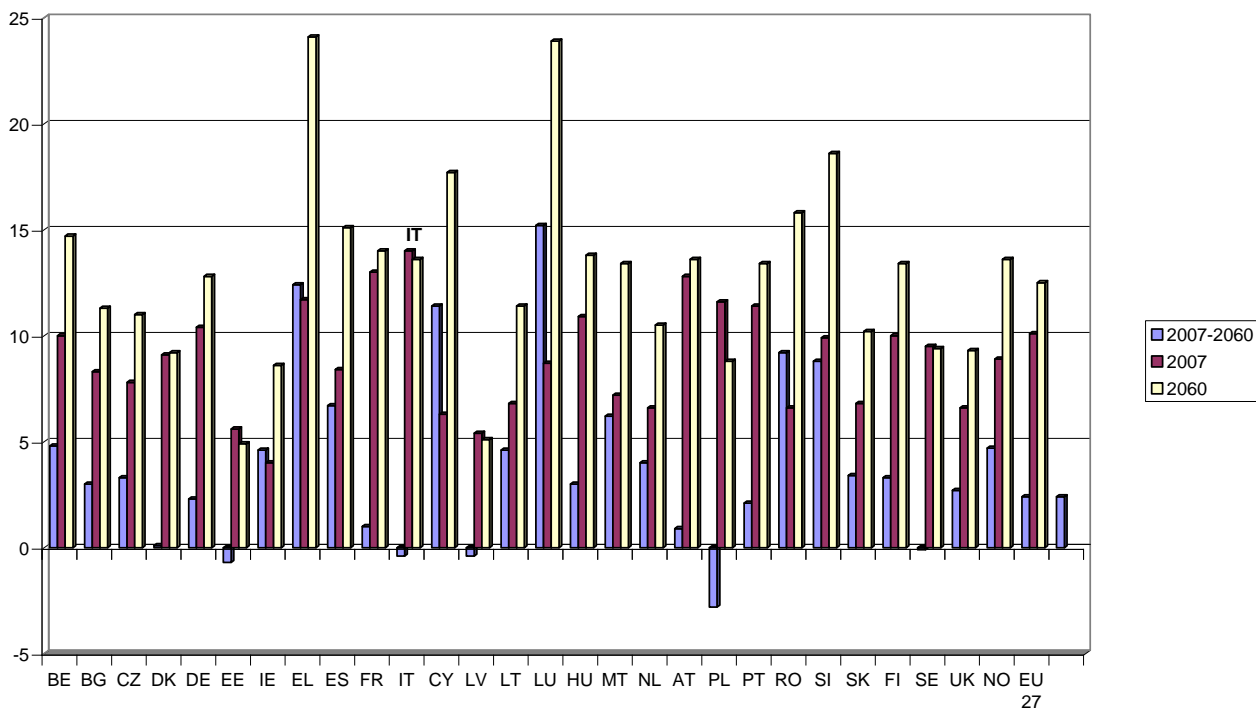
<sup>2</sup> Commissione delle Comunità Europee (2009).

crescita solida e duratura. A tal fine la Commissione indica come *exit strategy* l'attuazione di riforme strutturali del mercato del lavoro e del sistema produttivo. Tra queste indica l'allungamento dell'età lavorativa, l'aumento della partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, riforme del fisco e della protezione sociale insieme a investimenti nell'istruzione e nella ricerca. In sintesi viene evidenziata dalla Commissione l'importanza della ripresa economica e delle prospettive di crescita dei Paesi europei.

Gli interventi riformatori attuati in Italia negli ultimi due anni raccolgono molte delle indicazioni europee. I diversi interventi sul settore previdenziale hanno apportato correzioni sia di natura strutturale, volte a modificare sia l'età che i requisiti per il pensionamento, che di natura temporanea, volte a imprimere un immediato rallentamento degli andamenti di breve periodo<sup>3</sup>. Ciò nonostante le successive previsioni sulla spesa pensionistica italiana di fonte governativa<sup>4</sup> mostrano una sostanziale stabilità della spesa nel lungo periodo e una crescita nel breve-medio periodo (figura 2). Questo andamento è totalmente da attribuire al progressivo peggioramento del quadro macroeconomico. Il rallentamento della crescita degli due anni, gradualmente incorporato nelle previsioni di spesa governative, ha eroso totalmente gli effetti di breve e lungo periodo delle riforme realizzate nello stesso periodo.

**Figura 1**

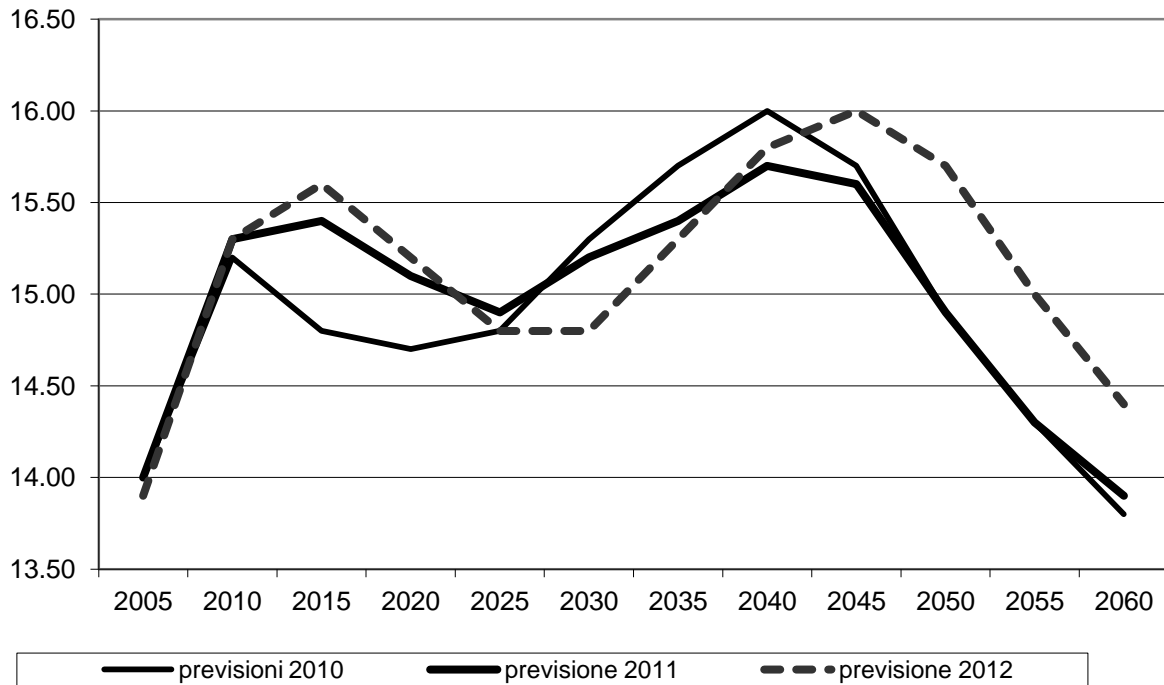
**Figura 1 - Proiezioni 2007-2060 della spesa previdenziale % del PIL**



<sup>3</sup> Vedi il paragrafo successivo per una loro sommaria descrizione.

<sup>4</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010, 2011, 2012).

**Figura 2. Spesa pensionistica in percentuale del Pil: previsioni governative di lungo periodo a confronto**



### 3. Un biennio di riforme della normativa previdenziale

Nel biennio 2010-2011 si sono susseguiti almeno quattro maggiori interventi normativi in campo pensionistico. Le nuove norme si sono sovrapposte alle precedenti in modo a volte disordinato. Alcune regole sono state più volte modificate nel giro di pochi mesi. Tutto ciò ha creato incertezza sulle regole e di aleatorietà sui trattamenti pensionistici attesi. Tuttavia, alla fine del processo di riforma le modalità di accesso al pensionamento sono state riordinate e profondamente cambiate e anche le modalità di calcolo dei trattamenti hanno subito modifiche rilevanti.

Prima che il processo di riforma fosse avviato esistevano tre canali di pensionamento:

- pensionamento di vecchiaia a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne del settore privato; per le donne impiegate nella pubblica amministrazione era stato stabilito nel 2009 un innalzamento del requisito di età a 65 anni, attuato tramite un lungo e graduale periodo di convergenza che avrebbe avuto termine nel 2018;
- pensionamento di anzianità contributiva al raggiungimento dei 40 anni di versamenti;
- pensionamento di anzianità anagrafica con il cosiddetto sistema delle quote introdotto nel 2007: nel 2013, quando il sistema delle quote sarebbe a regime, sarebbe stato possibile pensionarsi a 62 anni con 35 anni di contributi per i dipendenti, cioè a quota 97, e a 63 anni e 35 anni di contributi per gli autonomi;

L'intervento sulla normativa pensionistica realizzato nel 2010 ha rappresentato una vera e propria mini riforma del sistema previdenziale. Le misure previste, infatti, introducevano tre principali modifiche ai requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento<sup>5</sup>:

- un nuovo regime della decorrenza per i trattamenti pensionistici; riordinando e unificando le regole precedenti, si stabiliva un ritardo costante tra maturazione dei requisiti pensionistici e decorrenza del

<sup>5</sup> Per una descrizione dettagliata dell'intervento normativo del 2010 si veda Dragosei, Ginebri, Lipsi (2011).

trattamento. Il ritardo era pari a 12 mesi per i lavoratori dipendenti e a di 18 mesi per i lavoratori autonomi (le cosiddette “finestre scorrevoli”);

- a partire dal 2015, i requisiti di età per il pensionamento di vecchiaia e di anzianità anagrafica dovevano essere adeguati alle variazioni della speranza di vita a 65 anni;
- il processo di innalzamento a 65 anni del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia delle donne impiegate nella pubblica amministrazione veniva bruscamente accelerato e portato a termine entro il 2012.

Nella seconda metà del 2011 si sono resi necessari ben due interventi di correzione all’andamento tendenziale dei conti pubblici, che dividevano l’obiettivo di ricondurre in pareggio nel 2014 il bilancio del settore pubblico. In questo ambito vengono definite misure di contenimento della spesa previdenziale, alcune delle quali volte ad incidere in maniera strutturale sui requisiti di pensionamento, altre tese a ridurre l’evasione e l’elusione contributiva, ed infine misure volte unicamente a rallentare nel breve periodo la crescita della spesa previdenziale, come il blocco dell’indicizzazione, o a reperire velocemente risorse, come nel caso del contributo di solidarietà sui trattamenti d’importo più elevato.

I principali interventi erano:

- il progressivo innalzamento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia delle lavoratrici del settore privato fino a raggiungere nel 2026 la piena convergenza con i requisiti sia validi per gli uomini che per le donne impiegate nella pubblica amministrazione;
- l’anticipo dal 2015 al 2013 del primo adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento alle variazioni della speranza di vita a 65 anni; i successivi adeguamenti avrebbero dovuto essere triennali;
- il progressivo aumento di tre mesi tra il 2012 e il 2014 del ritardo tra maturazione e decorrenza delle pensioni di anzianità contributiva;
- l’introduzione di un contributo di solidarietà su tutti i trattamenti pensionistici che superano i 90-150 mila euro annui fino al 2014;
- la modifica al meccanismo di indicizzazione delle pensioni per il biennio 2012-2013. Viene ridotta l’indicizzazione per le pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, viene totalmente annullata per quelle superiori a 5 volte il trattamento minimo;
- l’estensione anche al personale della scuola, che ne era stato escluso in precedenza, del nuovo regime della decorrenza, che obbliga all’attesa di un anno prima di poter andare in pensione una volta maturati i requisiti (“finestre scorrevoli”).

A fine 2011 l’accelerazione della crisi finanziaria e il repentino cambio dell’esecutivo conducono in pochissimi giorni all’emanazione di un nuovo decreto in cui è contenuta un’organica riforma del nostro sistema previdenziale. La cosiddetta riforma Fornero mira a mettere ordine al sistema previdenziale e a dare piena attuazione al metodo di calcolo contributivo, introdotto in maniera estremamente graduale con la riforma del 1995. I principali obiettivi dichiarati sono:

- semplificazione e armonizzazione delle regole;
- unificazione dei requisiti di pensionamento per tutti, con deroghe solo per i più deboli;
- flessibilità nelle scelte di pensionamento;
- adeguamento dei requisiti anagrafici e contributivi alle variazioni della speranza di vita.

I principi sopra enunciati vengono realizzati attraverso le seguenti principali disposizioni:

1. estensione a tutti i nuovi pensionati del sistema di calcolo contributivo a partire al 2012 e “pro-quota”;
2. superamento del sistema delle “finestre di uscita” attraverso la completa eliminazione del ritardo tra maturazione dei requisiti e decorrenza del trattamento;
3. unificazione delle prestazioni pensionistiche in due sole tipologie: pensionamento di vecchiaia e pensionamento anticipato;
4. la pensione di vecchiaia si consegue in un intervallo che va dal requisito minimo di sessantasei anni ai settanta anni;
5. accelerazione del processo di innalzamento a 66 anni del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia delle donne impiegate nel settore privato. Il processo di convergenza si realizza entro il 2018;

6. al pensionamento anticipato si accede soltanto con una anzianità contributiva di 42 anni e 3 mesi per gli uomini e 41 anni e tre mesi per le donne, con penalizzazioni per coloro che si pensionano prima dei 62 anni. Totale abolizione del pensionamento di anzianità anagrafica con il sistema delle quote;
7. i lavoratori *totalmente contributivi* possono accedere alla pensione anticipata a 63 anni a condizione che siano soddisfatti ulteriori requisiti di anzianità contributiva e di importo del trattamento;
8. applicazione a tutti i requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento dell'adeguamento alle variazioni della speranza di vita. Il primo adeguamento è anticipato al 2013; gli altri sono triennali fino al 2019 e poi biennali;
9. i coefficienti di trasformazione vengono calcolati, a partire dal 2013, fino a settanta anni e aggiornati in occasione degli adeguamenti dei requisiti di pensionamento alle variazioni della speranza di vita. I coefficienti vengono estesi oltre il settantesimo anno ogni volta che l'adeguamento dell'età massima per il pensionamento di vecchiaia supera un intero anno;
10. progressivo aumento delle aliquote contributive dei lavoratori autonomi dal 20 per cento al 24 per cento<sup>6</sup>;
11. contributo di solidarietà a carico delle gestioni speciali Inps a parziale copertura dei propri deficit;
12. annullamento dell'indicizzazione all'inflazione nel biennio 2012-13 per i trattamenti superiori a tre volte il trattamento minimo Inps<sup>7</sup>;
13. obbligo per la casse dei professionisti di raggiungere l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni nelle previsioni a 50 anni;
14. cancellazione del limite minimo dei 3 anni per la totalizzazione, cioè la possibilità, al momento della liquidazione della pensione, di considerare e sommare i versamenti contributivi effettuati presso enti di gestione diversi;
15. restringimento del regime agevolato a favore dei lavoratori coinvolti in attività usuranti.

Nel nuovo regime, quindi, la *pensione di vecchiaia* viene maturata nell'intervallo di età compreso tra i 66 e i 70 anni, intervallo che viene adeguato periodicamente all'incremento della speranza di vita. All'interno dei quattro anni di intervallo l'età di pensionamento effettivo viene decisa dal lavoratore. L'impresa, quindi, non può più licenziare il lavoratore al compimento del 66-esimo anno. Accanto ai requisiti anagrafici vengono introdotti requisiti contributivi ed di importo del trattamento. I lavoratori sono liberi di pensionarsi nell'intervallo dei quattro anni a patto che abbiano una anzianità contributiva pari ad almeno a 20 anni e che l'importo della pensione sia maggiore di 1,5 volte l'ammontare dell'assegno sociale, pari a 644 euro. Tale soglia viene rivalutata con la variazione del Pil nominale. Raggiunti i settanta anni ci si pensiona indipendentemente dall'importo della pensione, a patto che si abbia una anzianità contributiva di almeno 5 anni. Viene quindi introdotto un margine di flessibilità nella scelta dell'età di pensionamento. La permanenza al lavoro viene inoltre incentivata grazie al calcolo dei coefficienti di trasformazione oltre la soglia dei 65 anni.

Per la *pensione anticipata* il requisito è innanzitutto contributivo: 42 anni e un mese di anzianità contributiva per gli uomini, 41 anni e un mese per le donne nel 2012, aumento di un ulteriore mese nel 2013 e nel 2014. Al requisito contributivo si aggiungono requisiti anagrafici: per i lavoratori per i quali il metodo di calcolo del trattamento è misto, cioè sia retributivo che contributivo, il trattamento viene ridotto se l'età al pensionamento è minore di 62 anni: la riduzione è pari all'uno per cento per ogni anno di anticipo rispetto ai 62 anni e di un ulteriore uno per cento per ogni anno di anticipo rispetto ai 60 anni. La riduzione si applica sulla parte del trattamento maturata prima del 2012.

Per i lavoratori per i quali il metodo di calcolo è interamente contributivo vengono introdotti criteri aggiuntivi per il pensionamento anticipato, criteri che configurano un terzo canale di pensionamento, che possiamo chiamare di anzianità anagrafica, per distinguerlo dal canale di vecchiaia e da quello di anzianità contributiva. Il

<sup>6</sup> Con altro provvedimento legislativo anche l'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati è stata portata dal 26 al 27 per cento.

<sup>7</sup> Si tratta di un importo mensile superiore al valore di 1.443 euro, che interessa poco più di 5 milioni di pensionati, il 30% del totale. I pensionati interessati subiranno una perdita mensile netta che oscilla tra i 26 euro per gli importi più bassi fino ai 55 euro per quelli più elevati.

requisito anagrafico è una età di almeno 63 anni. Al requisito anagrafico si somma il requisito di anzianità contributiva di almeno 20 anni effettivi di versamenti, e il requisito economico sull'importo della prima rata della pensione che deve essere pari ad almeno a 2,8 volte l'ammontare dell'assegno sociale, cioè 1201 euro. Anche in questo caso il valore soglia viene rivalutato sulla base del tasso di crescita del Pil nominale.

A tutti i requisiti sia anagrafici che contributivi si applicano le variazioni della speranza di vita a 65 anni. Il primo adeguamento è fissato nel 2013, poi adeguamenti triennali fino al 2019, successivamente adeguamenti biennali. L'adeguamento riguarda anche i requisiti contributivi, cioè i 42 anni e 3 mesi per gli uomini e 41 anni e 3 mesi per le donne. Dalle previsioni demografiche Istat 2007-2050 emerge che la speranza di vita tra il 2010 e il 2050 aumenta di circa 4 anni sia per le donne che per gli uomini (tabella 1): passa da 18 anni a 22 anni per gli uomini, da 22 a 26 per le donne. Sulla base del meccanismo di aggiornamento definito nel 2010 si può prevedere un aumento dei requisiti di 3 anni e 7 mesi tra il 2013 e il 2049. Il limite massimo per il pensionamento di vecchiaia salirebbe a 71 anni e un mese nel 2019, a 72 anni e un mese nel 2031, a 73 anni e un mese nel 2043, e infine a 73 e sette mesi nel 2049. Analogamente il requisito contributivo per il pensionamento di anzianità contributiva per gli uomini salirebbe a 43 anni e 4 mesi nel 2019, a 44 anni e 4 mesi nel 2031, e a 45 anni e 10 mesi nel 2049.

Ma l'intervento riformatore non ha riguardato solo modalità e requisiti per l'accesso al pensionamento, ma anche il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni. A partire dal 2012 il meccanismo di calcolo è per tutti contributivo e viene applicato "pro quota", cioè il trattamento complessivo finale è la media ponderata del trattamento retributivo e di quello contributivo. I pesi della media sono rappresentati dalla percentuale dei contributi che si riferiscono ai due regimi. L'innovazione riguarda coloro che nel 1995 avevano una anzianità contributiva superiore a 18 anni e che, con le regole di pensionamento valide fino al 2011, avevano dei trattamenti calcolati soltanto con il metodo retributivo. Non si tratta di un gran numero di lavoratori, e la gran parte di questi si sarebbero pensionati entro il 2018. Tuttavia, la misura rappresenta un passo simbolicamente importante nella direzione della equità di trattamenti tra generazioni. L'altra importante modifica che ha interessato il meccanismo di calcolo delle nuove pensioni riguarda i coefficienti di trasformazione, cioè quei parametri che vengono moltiplicati per l'ammontare dei contributi accumulati dal lavoratore nella sua carriera e che computano l'ammontare del suo trattamento pensionistico. A ogni nuovo pensionato viene calcolato il coefficiente di trasformazione relativo alla sua età e il coefficiente è in relazione con la sua aspettativa di vita al momento del pensionamento. Fino ad ora i coefficienti erano stati calcolati soltanto per l'intervallo di età compreso tra 57 e 65 anni. Dal 2013 saranno estesi fino all'età di settanta anni, nel 2019 dovrebbero essere calcolati anche per 71 anni di età, nel 2031 fino a 72 e nel 2043 fino a 73 anni<sup>8</sup>. Si tratta di una misura coerente con la decisione di innalzare i requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia e di cui molti in passato avevano già sottolineato la necessità<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Nella tabella 2 sono riportati i coefficienti di trasformazione da noi computati sulla base delle previsioni demografiche Istat.

<sup>9</sup> Sull'argomento si veda, fra gli altri, Dragosei, Ginebri, Lipsi (2011).



**Tabella 1. Variazione dei requisiti anagrafici e contributivi per adeguarli alle variazioni della speranza di vita**

| anno        | Uomini                        |                            | Donne                         |                            | speranza di vita a 65 anni, media M e F | periodo di calcolo | Variazione requisiti |           |
|-------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|----------------------------|---|--------------------|----------------------|-----------|
|             | speranza di vita alla nascita | speranza di vita a 65 anni | speranza di vita alla nascita | speranza di vita a 65 anni |   |                    | anni                 | mesi      |
| <b>2010</b> | 79.1                          | 18.3                       | 84.6                          | 22.1                       | 20.2                                    |                    |                      |           |
| <b>2013</b> | 79.6                          | 18.6                       | 85.1                          | 22.5                       | 20.5                                    | 2010-2008          |                      | <b>3</b>  |
| <b>2016</b> | 80.1                          | 18.9                       | 85.6                          | 22.8                       | 20.9                                    | 2013-2011          |                      | <b>5</b>  |
| <b>2019</b> | 80.5                          | 19.3                       | 86.0                          | 23.2                       | 21.2                                    | 2016-2014          | <b>1</b>             | <b>1</b>  |
| <b>2021</b> | 80.8                          | 19.5                       | 86.3                          | 23.4                       | 21.5                                    | 2018-2017          | <b>1</b>             | <b>3</b>  |
| <b>2023</b> | 81.1                          | 19.7                       | 86.5                          | 23.6                       | 21.7                                    | 2020-2019          | <b>1</b>             | <b>5</b>  |
| <b>2025</b> | 81.4                          | 19.9                       | 86.8                          | 23.9                       | 21.9                                    | 2022-2021          | <b>1</b>             | <b>7</b>  |
| <b>2027</b> | 81.7                          | 20.1                       | 87.1                          | 24.1                       | 22.1                                    | 2024-2023          | <b>1</b>             | <b>9</b>  |
| <b>2029</b> | 82.0                          | 20.3                       | 87.3                          | 24.3                       | 22.3                                    | 2026-2025          | <b>1</b>             | <b>11</b> |
| <b>2031</b> | 82.3                          | 20.6                       | 87.6                          | 24.5                       | 22.5                                    | 2028-2027          | <b>2</b>             | <b>1</b>  |
| <b>2033</b> | 82.6                          | 20.8                       | 87.8                          | 24.7                       | 22.7                                    | 2030-2029          | <b>2</b>             | <b>3</b>  |
| <b>2035</b> | 82.9                          | 21.0                       | 88.0                          | 24.8                       | 22.9                                    | 2032-2031          | <b>2</b>             | <b>5</b>  |
| <b>2037</b> | 83.1                          | 21.2                       | 88.3                          | 25.0                       | 23.1                                    | 2034-2033          | <b>2</b>             | <b>7</b>  |
| <b>2041</b> | 83.6                          | 21.5                       | 88.7                          | 25.4                       | 23.4                                    | 2038-2037          | <b>2</b>             | <b>11</b> |
| <b>2043</b> | 83.8                          | 21.7                       | 88.9                          | 25.5                       | 23.6                                    | 2040-2039          | <b>3</b>             | <b>1</b>  |
| <b>2045</b> | 84.0                          | 21.8                       | 89.0                          | 25.7                       | 23.8                                    | 2042-2041          | <b>3</b>             | <b>3</b>  |
| <b>2047</b> | 84.2                          | 22.0                       | 89.2                          | 25.8                       | 23.9                                    | 2044-2043          | <b>3</b>             | <b>5</b>  |
| <b>2049</b> | 84.4                          | 22.1                       | 89.4                          | 26.0                       | 24.1                                    | 2046-2045          | <b>3</b>             | <b>7</b>  |

Fonte: nostre elaborazioni basate sulle previsioni demografiche Istat 2007-2050, scenario centrale

**Tabella 2. Coefficienti di trasformazione previsti**

| età | anni    |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|     | 1995    | 2010    | 2013    | 2016    | 2019    | 2021    | 2023    | 2025    | 2027    | 2029    | 2031    | 2033    | 2035    | 2037    | 2039    | 2041    | 2043    | 2045    | 2047    | 2049    | 2051    |
| 57  | 0.0472  | 0.04419 | 0.04303 | 0.04266 | 0.04227 | 0.04191 | 0.04167 | 0.04144 | 0.04122 | 0.04100 | 0.04080 | 0.04059 | 0.04040 | 0.04022 | 0.04005 | 0.03989 | 0.03972 | 0.03958 | 0.03944 | 0.03931 | 0.03918 |
| 58  | 0.0486  | 0.04538 | 0.04417 | 0.04378 | 0.04336 | 0.04299 | 0.04274 | 0.04249 | 0.04226 | 0.04203 | 0.04181 | 0.04160 | 0.04139 | 0.04121 | 0.04102 | 0.04085 | 0.04068 | 0.04053 | 0.04039 | 0.04025 | 0.04011 |
| 59  | 0.05006 | 0.04664 | 0.04539 | 0.04497 | 0.04453 | 0.04414 | 0.04387 | 0.04361 | 0.04337 | 0.04313 | 0.04290 | 0.04267 | 0.04245 | 0.04226 | 0.04206 | 0.04188 | 0.04170 | 0.04154 | 0.04139 | 0.04124 | 0.04110 |
| 60  | 0.05163 | 0.04798 | 0.04668 | 0.04624 | 0.04578 | 0.04536 | 0.04507 | 0.04480 | 0.04454 | 0.04429 | 0.04404 | 0.04381 | 0.04357 | 0.04337 | 0.04316 | 0.04297 | 0.04278 | 0.04261 | 0.04245 | 0.04229 | 0.04215 |
| 61  | 0.05334 | 0.0494  | 0.04806 | 0.04759 | 0.04710 | 0.04666 | 0.04636 | 0.04607 | 0.04579 | 0.04553 | 0.04527 | 0.04502 | 0.04477 | 0.04455 | 0.04433 | 0.04413 | 0.04393 | 0.04375 | 0.04358 | 0.04341 | 0.04326 |
| 62  | 0.05514 | 0.05093 | 0.04954 | 0.04904 | 0.04852 | 0.04804 | 0.04773 | 0.04742 | 0.04713 | 0.04685 | 0.04657 | 0.04630 | 0.04604 | 0.04581 | 0.04558 | 0.04537 | 0.04515 | 0.04497 | 0.04478 | 0.04461 | 0.04444 |
| 63  | 0.05706 | 0.05257 | 0.05112 | 0.05058 | 0.05003 | 0.04952 | 0.04919 | 0.04886 | 0.04855 | 0.04825 | 0.04796 | 0.04768 | 0.04740 | 0.04716 | 0.04691 | 0.04668 | 0.04646 | 0.04626 | 0.04606 | 0.04588 | 0.04570 |
| 64  | 0.05911 | 0.05432 | 0.05281 | 0.05223 | 0.05164 | 0.05111 | 0.05075 | 0.05041 | 0.05008 | 0.04976 | 0.04945 | 0.04915 | 0.04885 | 0.04859 | 0.04833 | 0.04809 | 0.04785 | 0.04764 | 0.04743 | 0.04724 | 0.04705 |
| 65  | 0.06136 | 0.0562  | 0.05462 | 0.05400 | 0.05338 | 0.05281 | 0.05243 | 0.05206 | 0.05171 | 0.05137 | 0.05104 | 0.05072 | 0.05041 | 0.05013 | 0.04985 | 0.04960 | 0.04934 | 0.04912 | 0.04890 | 0.04869 | 0.04849 |
| 66  |         |         | 0.05656 | 0.05591 | 0.05524 | 0.05463 | 0.05423 | 0.05384 | 0.05347 | 0.05310 | 0.05275 | 0.05241 | 0.05208 | 0.05178 | 0.05149 | 0.05121 | 0.05094 | 0.05070 | 0.05047 | 0.05024 | 0.05003 |
| 67  |         |         | 0.05864 | 0.05795 | 0.05724 | 0.05659 | 0.05616 | 0.05574 | 0.05535 | 0.05496 | 0.05459 | 0.05422 | 0.05387 | 0.05355 | 0.05324 | 0.05295 | 0.05266 | 0.05240 | 0.05215 | 0.05191 | 0.05169 |
| 68  |         |         | 0.06088 | 0.06015 | 0.05939 | 0.05870 | 0.05824 | 0.05779 | 0.05737 | 0.05696 | 0.05656 | 0.05617 | 0.05579 | 0.05545 | 0.05511 | 0.05481 | 0.05450 | 0.05422 | 0.05395 | 0.05370 | 0.05346 |
| 69  |         |         | 0.06331 | 0.06253 | 0.06171 | 0.06097 | 0.06048 | 0.06000 | 0.05955 | 0.05911 | 0.05868 | 0.05827 | 0.05786 | 0.05750 | 0.05714 | 0.05681 | 0.05648 | 0.05618 | 0.05589 | 0.05562 | 0.05537 |
| 70  |         |         | 0.06593 | 0.06510 | 0.06423 | 0.06343 | 0.06290 | 0.06239 | 0.06190 | 0.06143 | 0.06097 | 0.06053 | 0.06009 | 0.05971 | 0.05932 | 0.05896 | 0.05861 | 0.05830 | 0.05799 | 0.05770 | 0.05742 |
| 71  |         |         |         |         |         | 0.06609 | 0.06552 | 0.06497 | 0.06445 | 0.06394 | 0.06345 | 0.06298 | 0.06251 | 0.06210 | 0.06168 | 0.06130 | 0.06092 | 0.06058 | 0.06025 | 0.05994 | 0.05964 |
| 72  |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0.06614 | 0.06562 | 0.06512 | 0.06468 | 0.06423 | 0.06382 | 0.06342 | 0.06305 | 0.06270 | 0.06236 | 0.06205 |
| 73  |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         | 0.06656 | 0.06612 | 0.06573 | 0.06535 | 0.06499 | 0.06465 |

Fonte: nostre elaborazioni basate sulle previsioni demografiche Istat 2007-2050, scenario centrale

#### 4. Gli effetti finanziari della riforma Fornero: la valutazione governativa e quella con il modello Cer

La riforma previdenziale del dicembre 2011 ha un impatto finanziario cumulato<sup>10</sup> per il periodo 2012-2018 di oltre 80 milioni di euro (tabella 3). Dalla sola revisione del sistema previdenziale derivano risparmi crescenti nel tempo pari ad un ammontare cumulato, fino al 2018, di oltre 45 milioni di euro. Anche i risparmi derivanti dalla deindicizzazione delle pensioni di importo superiore a 3 volte il minimo sono rilevanti e permanenti nel tempo. Fino al 2018 ammontano a oltre 26 miliardi di euro. Nelle simulazioni governative le innovazioni normative che producono maggiori risparmi di spesa sono quelle connesse all'adeguamento alle variazioni della speranza di vita dei requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento. Un rilevante contributo alla riduzione della spesa viene anche dall'abolizione del sistema delle quote per il pensionamento di anzianità e dall'accelerazione dell'innalzamento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia delle donne lavoratrici nel settore privato. Di minore entità l'effetto economico dell'estensione del metodo contributivo nel calcolo delle nuove pensioni.

**Tabella 3. Scomposizione degli effetti lordi della manovra previdenziale del dicembre 2012 per macro voci**  
*mln di euro*

|  | 2012        | 2013        | 2014        | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|--|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>anzianità contributiva:</b> incremento requisito anzianità uomini;                        |             |             |             |              |              |              |              |
| adeguamento a speranza vita;   | -105        | 366         | 1692        | 3629         | 4305         | 5843         | 7063         |
| penalizzazione con età inferiore a 62 anni.  |             |             |             |              |              |              |              |
| soppressione pensionamento <b>anzianità anagrafica</b> (quote)                               | 0           | 315         | 750         | 1600         | 3000         | 4000         | 4100         |
| accelerazione <b>pensionamento vecchiaia</b> lavoratrici settore privato e anticipo autonomi | -140        | 157         | 775         | 1230         | 1825         | 2220         | 2815         |
| estensione sistema contributivo <b>pro-rata</b>  | 7           | 39          | 52          | 92           | 152          | 222          | 283          |
| assegno sociale a 66 anni  |             |             |             |              |              |              | 120          |
| <b>Totale revisione sistema previdenziale</b>  | <b>-238</b> | <b>877</b>  | <b>3269</b> | <b>6551</b>  | <b>9282</b>  | <b>12285</b> | <b>14381</b> |
| Deindicizzazione trattamenti pensionistici superiori a 3 volte il TM                         | 2440        | 4132        | 3900        | 3980         | 3940         | 3901         | 3862         |
| <b>Totale minori spese</b>   | <b>2202</b> | <b>5009</b> | <b>7169</b> | <b>10531</b> | <b>13222</b> | <b>16186</b> | <b>18243</b> |
| Contributo solidarietà ai Fondi speciali INPS  | 115         | 118         | 117         | 118          | 119          | 120          | 0            |
| Aumento aliquote lavoratori autonomi   | 746         | 604         | 810         | 837          | 1036         | 1268         | 1510         |
| Contributo solidarietà pensioni di importo elevato   | 2           | 2           | 2           |              |              |              |              |
| <b>Totale maggiori entrate</b>   | <b>863</b>  | <b>724</b>  | <b>929</b>  | <b>955</b>   | <b>1155</b>  | <b>1388</b>  | <b>1510</b>  |
| <b>Totale</b>  | <b>3065</b> | <b>5733</b> | <b>8098</b> | <b>11486</b> | <b>14377</b> | <b>17574</b> | <b>19753</b> |

Fonte: elaborazioni su dati Relazione Tecnica al DL 201/2011 e Servizio del bilancio, "DL 201/2011 - Un'analisi aggregata", Dossier n.16, dic.2011

<sup>10</sup> Sono riportati gli effetti finanziari al lordo dell'imposizione fiscale connessa.

Le simulazioni dell'impatto sulla spesa pensionistica degli interventi governativi sono state effettuate con il modello di previsione a lungo termine sviluppato dal Cer. Questo strumento consente di valutare gli effetti di modifiche alla struttura del sistema pensionistico grazie all'interazione fra variabili socio-demografiche, macroeconomiche, quadro istituzionale e normativo, decisioni e comportamenti individuali (Ginebri, Morelli, 2009). Il modello è articolato in tre blocchi distinti ma interdipendenti: blocco socio-demografico, blocco macroeconomico e blocco pensionistico. Il periodo nel quale vengono effettuate le stime va dal 2010 al 2051.

Lo scenario di partenza è costituito dalla situazione normativa in essere prima della riforma Fornero. Gli effetti finanziari delle innovazioni normative sono stati valutati in sei simulazioni sequenziali adottate nel seguente ordine: 1) estensione del sistema contributivo di calcolo delle nuove pensioni liquidate ("estensione contributivo"); 2) soppressione pensionamento di anzianità anagrafica con il metodo delle quote ("abolizione quote"); 3) accelerazione dell'innalzamento dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia per le lavoratrici settore privato ("vecchiaia private"); 4) adeguamento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia degli uomini e delle donne nel settore pubblico alle variazioni della speranza di vita ("vecchiaia"); 5) adeguamento del requisito contributivo per il pensionamento di anzianità e penalizzazione con per chi anticipa la pensione prima dei 62 anni ("anzianità contributiva"); 6) pensionamento di anzianità anagrafica condizionato a requisiti contributivi e reddituali per i pensionati totalmente contributivi ("anzianità anagrafica"). La simulazione degli interventi normativi ha comportato, nella maggior parte dei casi, la modifica delle probabilità di pensionamento dei lavoratori. Tali probabilità sono specificate, nel modello Cer, per sesso, età, anzianità contributiva e tipologia lavorativa (dipendenti privati, dipendenti pubblici, lavoratori autonomi). Tali probabilità vengono modificate coerentemente alle innovazioni normative che vogliono essere simulate.

I risultati delle simulazioni con il modello Cer evidenziano significative differenze rispetto alle stime governative<sup>11</sup> (tabella 4). Il divario nel primo triennio di simulazione è pari, complessivamente, a circa 4 miliardi. Nel triennio 2015-2017 la differenza tra impatto finanziario Cer e governativo si assesta poco sotto i mille cinquecento milioni annui, per poi ritornare ai 4 miliardi nel triennio successivo e superarli nel 2021. L'innovazione normativa che determina il maggior impatto cumulato nella simulazione Cer è l'adeguamento del requisito contributivo per il pensionamento di anzianità alle variazioni della speranza di vita. Dal 2019, secondo le simulazioni Cer, si ha un risparmio di oltre 10 miliardi per effetto di questa sola innovazione<sup>12</sup>. Abolizione delle quote e pensionamento di vecchiaia delle donne nel settore privato producono, complessivamente, delle riduzioni di spesa cumulate dello stesso ordine di grandezza. Il profilo temporale tuttavia è diverso: l'abolizione delle quote stabilizza i suoi effetti attorno ai 2-3 miliardi; la vecchiaia delle dipendenti privati vede crescere nel tempo l'ammontare dei risparmi di spesa, che raggiungono i 4 miliardi nel 2020. Di minore entità l'impatto dell'estensione del metodo di calcolo contributivo delle nuove pensioni liquidate: si stabilizza sui 300 milioni di euro a partire dal 2018. Infine, l'adeguamento del requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia mostra un impatto progressivamente crescente e arriva a poco meno di 3 miliardi nel 2021.

Sono stati simulati anche gli effetti di lungo periodo degli interventi legislativi sopra descritti (figura 3). I risparmi di spesa del complesso delle innovazioni normative simulate hanno un profilo crescente fino ai primi anni del 2020, quando raggiungono circa lo 0,9 per cento del Pil. Dopo tale periodo si registra una riduzione di risparmi fino ad arrivare attorno al 2035 quando la spesa pensionistica simulata converge al valore pre-riforma<sup>13</sup>. A partire dal 2035 le innovazioni producono al contrario degli aggravii di spesa che raggiungono lo 0,8

---

<sup>11</sup> Nella tabella vengono comparati soltanto gli effetti complessivi delle innovazioni normative simulate e non gli effetti dei singoli interventi. Infatti, non conosciamo l'ordine con cui sono state eseguite le simulazioni governative e l'ordine di simulazione influisce sulla valutazione del singolo provvedimento. Al contrario, un diverso ordine di simulazione ha degli effetti solo marginali sull'impatto complessivo delle innovazioni considerate.

<sup>12</sup> La riduzione di spesa di questa innovazione normativa è amplificato dalla collocazione della simulazione all'ultimo posto della sequenza.

<sup>13</sup> Una dinamica simile è presente nelle simulazioni governative sulla spesa pensionistica di lungo periodo contenute in Relazione tecnica.

per cento del Pil a fine periodo di simulazione<sup>14</sup>. La scomposizione dell'impatto complessivo per singola innovazione normativa fa emergere delle differenziazioni significative (figura 4). L'intervento sui requisiti per l'anzianità contributiva si conferma come quello che produce i risparmi di spesa più rilevanti, superiori allo 0,4 per cento del Pil negli anni di picco. Sommando insieme estensione del contributivo, abolizione del sistema delle quote e adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento di vecchiaia si arriva ad un impatto massimo dello 0,2 per cento del Pil. Il profilo temporale di tutti questi interventi, per altro, è simile: dopo aver raggiunto il picco di risparmi nella prima metà degli anni venti, si produce una loro riduzione progressiva e si arriva all'annullamento alla fine del periodo di simulazione. Molto diverso invece è il profilo temporale degli effetti dell'innalzamento dei requisiti anagrafici per le lavoratrici donne del settore privato. Le simulazioni fanno emergere due fasi temporali nettamente distinte. Ad una prima fase di risparmi di spesa, che toccano al massimo lo 0,4 per cento del Pil, segue, a partire dal 2035, una fase in cui si produce un aggravio di spesa che arriva allo 0,4 per cento del Pil. Del tutto diverso, infine, è l'impatto del nuovo canale di pensionamento per anzianità anagrafica riservato a coloro per cui i trattamenti vengono calcolati interamente con il metodo contributivo. Fino al 2020 questo provvedimento non produce pressoché nessun effetto. A partire da quella data, tuttavia, gli effetti aumentano progressivamente e raggiungono quasi lo 0,3 per cento del Pil, per poi stabilizzarsi attorno allo 0,2 per cento. Dalle nostre simulazioni emerge che il requisito economico richiesto per accedere a questo canale di pensionamento lo renderà diffuso soprattutto fra i lavoratori del settore pubblico.

Ma cosa spiega la riduzione il profilo temporale degli effetti finanziari della riforma Fornero? Perché a una fase di risparmi di spesa ne segue una con degli aggravii di spesa. Per dare risposta a queste domande occorre analizzare l'andamento nel tempo delle due componenti della spesa pensionistica: numero di pensioni e loro importo unitario (figura 5). Rispetto nello scenario pre-riforma il numero dei trattamenti pensionistici subisce una forte riduzione, pari a circa l'8 per cento. Solo dopo il 2025 si nota una ripresa che riporta la differenza percentuale nel numero di pensionati tra i due scenari a circa il 6 per cento. A fronte di questa dinamica del numero di pensioni, l'importo unitario dei trattamenti pensionistici mostra, a partire dal 2020, uno scostamento via via crescente che si attesta al 14 per cento alla fine del periodo di simulazione. È questo significativo incremento dell'importo unitario dei trattamenti pensionistici che spiega il profilo temporale dell'impatto finanziario della riforma Fornero. La gran parte delle innovazioni normative implica un prolungamento dell'attività lavorativa degli individui e l'aumento dell'età a cui le nuove pensioni vengono liquidate. Questo tipo di interventi provoca una riduzione del numero dei pensionati ma un aumento dell'importo delle pensioni medie.

In effetti, la riforma Fornero provoca un significativo aumento dell'età media dei nuovi pensionati. Concentrandoci sul settore privato negli scenari pre- e post-riforme (figura 6), si nota che l'incremento più consistente riguarda le donne: in soli 15 anni (tra il 2011 e il 2026) l'età media passa da 60 anni e 4 mesi a 64 anni e 3 mesi. Dalla seconda metà degli anni 2020 e fino a fine del periodo di simulazione si ha una ulteriore crescita di tre anni dell'età media delle donne, tuttavia il tasso di incremento annuale è ridotto rispetto al periodo precedente. Per gli uomini l'incremento dell'età di pensionamento è meno drastica e più graduale e ammonta a poco più di quattro anni nell'arco temporale di simulazione. Vanno sottolineati due aspetti a proposito dell'incremento dell'età media al pensionamento. In primo luogo, anche nello scenario pre-riforma le nostre simulazioni indicano una crescita dell'età media al pensionamento di circa tre anni tra inizio e fine periodo, sia per le donne che per gli uomini. La riforma Fornero, quindi, determina un incremento aggiuntivo dell'età media, pari a poco più di un anno e mezzo per gli uomini e a circa quattro anni e mezzo per le donne. La crescita dell'età media al pensionamento nello scenario pre-riforma è spiegata dall'ipotesi di simulazione di un progressivo aumento del grado di istruzione della forza lavoro in Italia. Da questo fenomeno deriva un incremento dell'età media alla quale si entra nel mercato del lavoro e conseguentemente un posponimento nell'età di uscita dal mercato del lavoro. In secondo luogo, va notato che alla fine del periodo di simulazione l'età media di pensionamento delle donne è superiore a quella degli uomini. Questa è la conseguenza di un'altra ipotesi di simulazione. Nel nostro scenario di previsione le donne continuano a registrare, rispetto agli uomini, carriere lavorative mediamente più discontinue. A parità di età, quindi, la loro anzianità contributiva è minore e

---

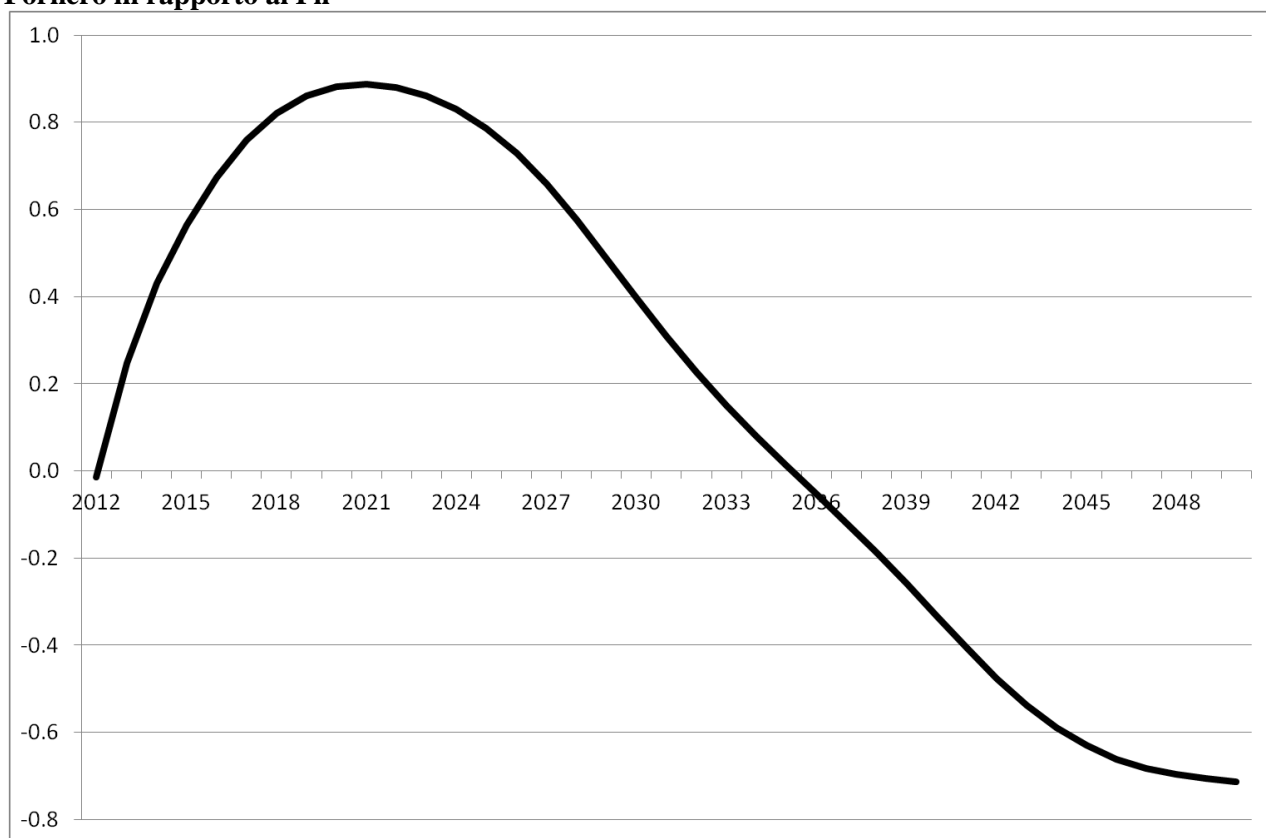
<sup>14</sup> Va tuttavia precisato che non sono stati considerati gli effetti della riforma sul Pil, via maggiore forza lavoro e quindi maggiore prodotto potenziale.

questo limita il loro accesso al pensionamento anticipato per anzianità contributiva. Il canale di pensionamento privilegiato per le donne rimane quello di vecchiaia, e questo spiega la maggiore età media al pensionamento delle donne.

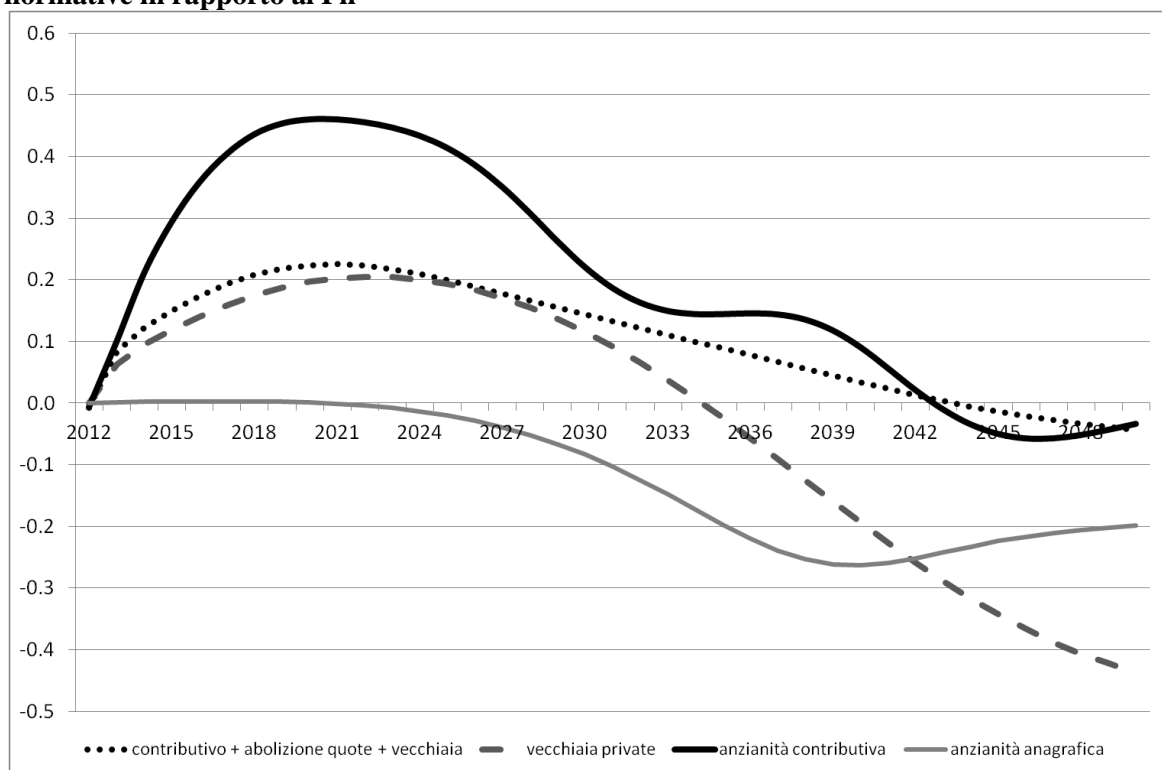
**Tabella 4. Scomposizione degli effetti lordi della manovra previdenziale del dicembre 2012 per macro voci**  
*mln di euro*

|                                | 2012 | 2013  | 2014  | 2015  | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   |
|--------------------------------|------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Estensione contributivo</b> | 0    | 43    | 101   | 157   | 217    | 275    | 320    | 326    | 331    | 335    |
| <b>Abolizione quote</b>        | 0    | 1.228 | 2.393 | 2.817 | 2.957  | 2.994  | 3.029  | 2.771  | 2.477  | 2.290  |
| <b>Vecchiaia private</b>       | 0    | 989   | 1.970 | 2.586 | 3.199  | 3.124  | 3.666  | 3.918  | 4.557  | 4.640  |
| <b>Vecchiaia</b>               | -140 | 67    | 113   | 164   | 901    | 1.234  | 1.186  | 2.046  | 2.174  | 2.615  |
| <b>Anzianità contributiva</b>  | -105 | 257   | 1.039 | 1.878 | 3.375  | 6.107  | 9.294  | 10.711 | 11.065 | 10.518 |
| <b>Anzianità anagrafica</b>    | 0    | 0     | 0     | 0     | 0      | 0      | 0      | 0      | -3     | -7     |
| <b>Impatto complessivo</b>     |      |       |       |       |        |        |        |        |        |        |
| Modello Cer                    | -245 | 2.584 | 5.616 | 7.602 | 10.650 | 13.733 | 17.494 | 19.771 | 20.601 | 20.392 |
| Governato                      | -238 | 877   | 3.269 | 6.551 | 9.282  | 12.285 | 14.381 | 15.973 | 16.555 | 15.636 |
| Differenza                     | -7   | 1.707 | 2.347 | 1.051 | 1.368  | 1.448  | 3.113  | 3.798  | 4.046  | 4.756  |

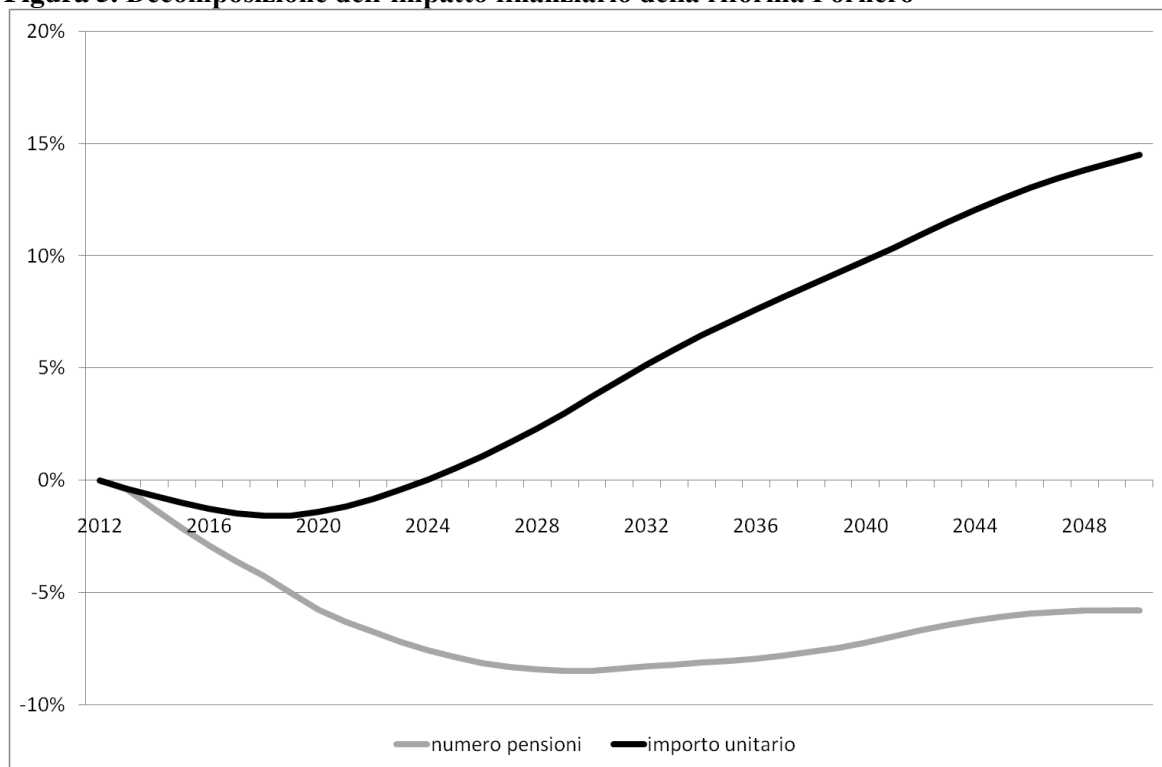
**Figura 3. Effetti di lungo periodo sulla spesa pensionistica delle innovazioni normative nella riforma Fornero in rapporto al Pil**



**Figura 4. Scomposizione degli effetti di lungo periodo sulla spesa pensionistica delle innovazioni normative in rapporto al Pil**

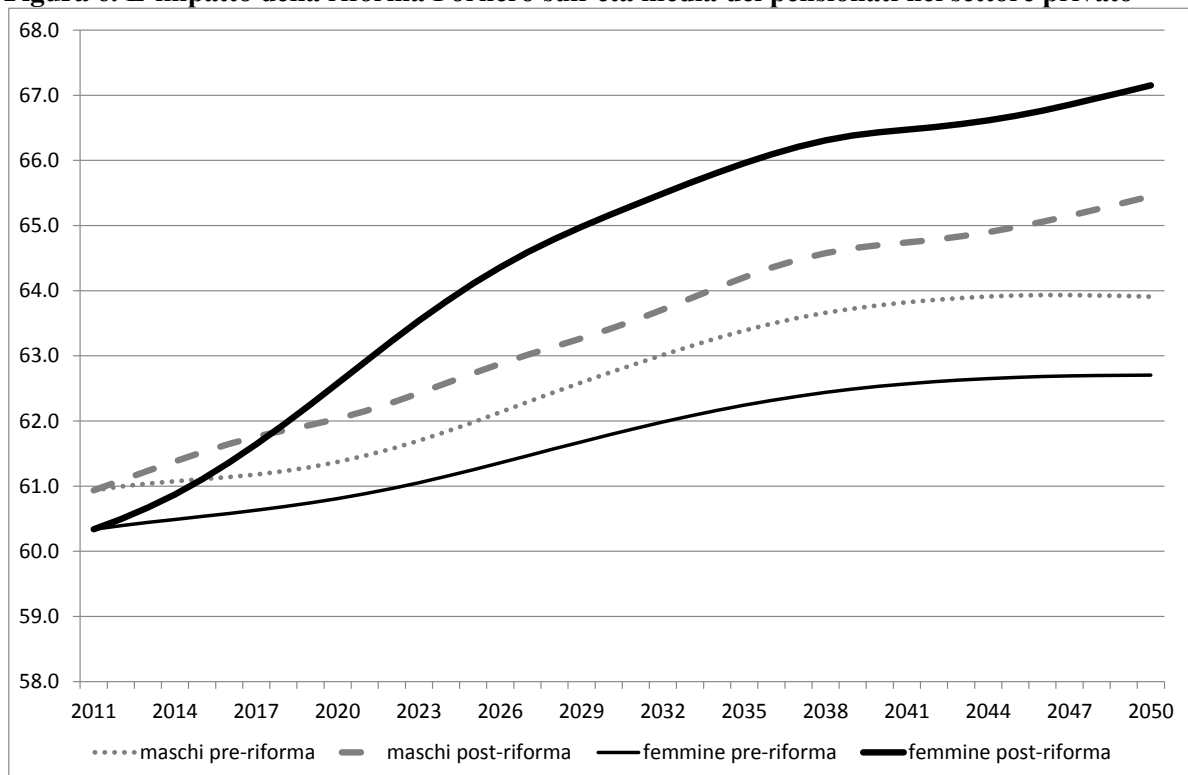


**Figura 5. Decomposizione dell'impatto finanziario della riforma Fornero**





**Figura 6. L'impatto della riforma Fornero sull'età media dei pensionati nel settore privato**



## 5. Le questioni irrisolte

La riforma del sistema pensionistico attuata dal governo Monti ha il pregio di aver messo ordine nella normativa previdenziale. oggetto, nel corso degli ultimi due anni, di ripetuti interventi di modifica. Si è semplificato e razionalizzato il sistema, uniformando i requisiti anagrafici e contributivi di pensionamento per dipendenti pubblici e privati, lavoratori autonomi, uomini e donne. Si è ulteriormente rafforzato l'equilibrio di lungo periodo del sistema legando sia i requisiti anagrafici che quelli contributivi per il pensionamento alle variazioni della speranza di vita. Ma, a dispetto dei profondi interventi realizzati negli ultimi due anni, che hanno inciso sia sulla spesa di breve periodo che su quella di lungo periodo, la spesa in rapporto al Pil non si riduce. La fonte dell'espansione della spesa va ricercata nel lungo protrarsi di fasi di stagnazione alternate a fasi di recessione della produzione. Il sistema pensionistico italiano è oramai fra i più solidi in Europa. Ciò nonostante non possono essere esclusi futuri ulteriori interventi mirati alla riduzione della spesa, se stagnazione e recessione non avranno termine. I maggiori rischi di instabilità futura della spesa pensionistica, quindi, non vengono dalla eccessiva generosità dei trattamenti pensionistici futuri, ma dal deludente andamento della produzione nazionale.

Ma, anche prescindendo dalla principale fonte di rischio di instabilità futura della spesa pensionistica, la riforma Fornero non può essere considerato l'intervento finale e definitivo in campo pensionistico. Rimangono delle questioni aperte che dovranno, prima o poi, essere affrontate. Innanzitutto andrebbe affrontato il nodo delle prospettive pensionistiche dei lavoratori poveri (Dragosei, Ginebri, 2012). In particolare, il sistema di calcolo contributivo potrebbe non garantire trattamenti superiori alla pensione assistenziale a coloro che, a settanta anni, abbiano un reddito medio basso, assenza di progressione di carriera e una anzianità contributiva minore di trenta anni. Non si tratta, evidentemente, della maggioranza dei lavoratori<sup>15</sup>, ma un gruppo consistente di lavoratori, soprattutto donne, potrebbero trovarsi in futuro in questa situazione. Vari interventi possono essere immaginati per fronteggiare le situazioni di sofferenza e privazione economica di questo gruppo di futuri pensionati: contributivi figurativi per tutti i lavoratori nei periodi di disoccupazione; piena convergenza di tutte le aliquote contributive effettive a quella dei lavoratori dipendenti, pari al 33 per cento<sup>16</sup>; recupero del principio di valorizzazione dei contributi versati, attualmente annullato da una pensione assistenziale che ha lo stesso importo per tutti, indipendentemente dalla storia contributiva del lavoratore.

L'altra rilevante questione degna di attenzione riguarda l'eterogeneità della speranza di vita fra ben definiti gruppi sociali (Lipsi, Tomassini, 2009). La principale virtù attribuita al metodo di calcolo contributivo dai suoi sostenitori è la sua equità attuariale. Ad ogni euro di versamento contributivo corrisponde un euro di trattamento pensionistico e questo elimina le rilevanti iniquità prodotte dal metodo di calcolo retributivo. Il principio di equità che sottende il metodo di calcolo contributivo viene tuttavia contraddetto dalla differenziazione sociale della speranza di vita. Varie evidenze empiriche mostrano che i lavoratori manuali e quelli con basso livello di istruzione hanno una speranza di vita ridotta<sup>17</sup> rispetto al resto della popolazione. Non tenere conto di queste differenze e applicare a tutti la stessa speranza di vita implica un trasferimento di risorse implicito dai più poveri e i meno istruiti ai più ricchi e ai più istruiti. La questione è tanto più rilevante quando i requisiti contributivi e anagrafici per il pensionamento vengono adeguati alle variazioni della speranza di vita complessiva, senza tenere conto che le stesse variazioni della speranza di vita sono differenziate socialmente.

Infine, rimane irrisolto un aspetto più marginale del sistema contributivo di calcolo delle nuove pensioni, ma che pure solleva una questione di equità tra lavoratori. Ci riferiamo al meccanismo di aggiornamento periodico, triennale e poi biennale, dei coefficienti di trasformazione per adeguarli ai mutamenti della speranza di vita.

---

<sup>15</sup> Sulla questione della futura adeguatezza delle pensioni contributive si veda anche Patriarca (2011).

<sup>16</sup> Va tenuto presente che la base imponibile contributiva varia al variare della forma contrattuale. La convergenza all'aliquota effettiva del 33 per cento per tutti i lavoratori implicherebbe un aumento dell'aliquota legale dal 27 al 30 per cento per i lavoratori parasubordinati, e dal 24 al 25 per cento per i lavoratori autonomi. Un intervento molto più drastico di innalzamento delle aliquote legali andrebbe inoltre rivolto alle casse professionali obbligatorie. L'obbligo della contribuzione andrebbe, infine, imposta anche alle forme contrattuali che attualmente non la prevedono, come i lavoratori titolari di partita Iva e non iscritti ad alcuna forma previdenziale professionale.

<sup>17</sup> Su questo si veda, da ultimo, Rosolia (2012).

Secondo lo schema attualmente previsto i coefficienti di trasformazione aggiornati si applicano a tutti coloro che vanno in pensione successivamente alla data di entrata in vigore dei nuovi parametri. Ciò finisce per generare una disuguaglianza di trattamento, e quindi di importo della pensione, tra individui che abbiano la stessa età, e quindi la stessa speranza di vita, ma decidano di andare in pensione prima o dopo l'entrata in vigore dei coefficienti aggiornati. Questa disparità di trattamento è destinata a generare fenomeni di anticipo delle decisioni di pensionamento alla vigilia delle date in cui gli aggiornamenti sono previsti, e potrebbe anche dare luogo a cause giudiziarie di risarcimento sollevate dai lavoratori che si ritengano danneggiati da una ingiustificata disuguaglianza di trattamento. La questione potrebbe essere risolta se i coefficienti di trasformazione aggiornati venissero applicati non ai lavoratori che si pensionano oltre una certa data, ma a tutti i lavoratori di una certa generazione, cioè nati nello stesso anno, indipendentemente dal momento della loro pensionamento.

## **Bigliografia**

CNEL-CER. 2009. Modello previsionale della spesa pensionistica italiana. Scaricabile all'indirizzo [http://www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/0/C12575C30044C0B5C12575AE003DD23E/\\$FILE/Rapporto%20su%20andamento%20pensioni.pdf](http://www.portalecnel.it/portale/documenti.nsf/0/C12575C30044C0B5C12575AE003DD23E/$FILE/Rapporto%20su%20andamento%20pensioni.pdf)

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE. 2009. Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione europea. COM(2009) 180.

DRAGOSEI. Laura. Sergio GINEBRI. Rosa M. LIPSI. 2011. "Le innovazioni della politica previdenziale: una valutazione quantitativa". in Gaetana TRUPIANO (a cura di). *La manovra finanziaria 2011-2013*; Roma: Aracne editrice.

DRAGOSEI. Laura. Sergio GINEBRI. 2012. "Quali pensioni per i lavoratori poveri?". *Rivista delle politiche sociali* 2/2012 (in via di pubblicazione).

EUROPEAN COMMISSION. 2010. "Joint Report on Pensions. Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe". *European Economy*. Occasional Papers 71.

GINEBRI. Sergio. Pierluigi MORELLI. 2009. La spesa per pensioni 2008-2050. in CNEL-CER. Modello previsionale della spesa pensionistica italiana.

LIPSI. Rosa Maria. Cecilia TOMASSINI (2009). Condizioni sociali e mortalità: prime indicazioni. in CNEL-CER. Modello previsionale della spesa pensionistica italiana.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. 2010. Programma di Stabilità dell'Italia. Aggiornamento 2009.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. 2011. Documento di Economia e Finanza 2011. Sezione I. Programma di Stabilità dell'Italia.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE. 2012. Documento di Economia e Finanza 2012. Sezione I. Programma di Stabilità dell'Italia.

PATRIARCA. Stefano. 2011. L'adeguatezza del sistema pensionistico contributivo. relazione presentata presso la Scuola Superiore di Economia e Finanze Ezio Vanoni.

ROSOLIA. Alfonso. 2012. Le diseguaglianze nella speranza di vita. Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza 118.