

Fig. 1: silenti nella fascia di anzianità contributiva 15-34
confronto tra la base assicurativa del 1997 e quella del 2000

Fig. 1a: FPLD - maschi

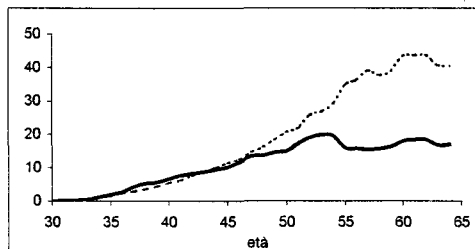


Fig. 1c: autonomi - maschi

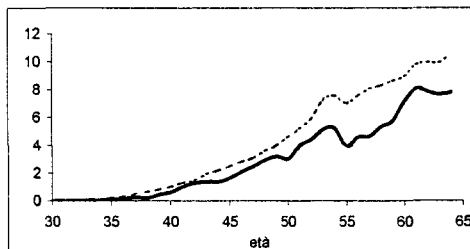


Fig. 1b: FPLD - femmine

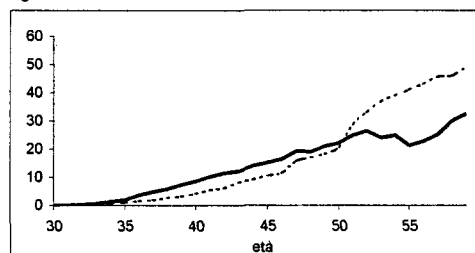
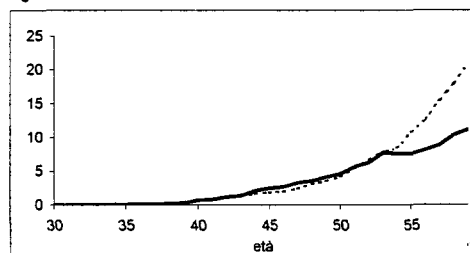


Fig. 1d: autonomi - femmine



----- 1997 ——— 2000

Fig. 2: contribuenti nella fascia di anzianità contributiva 3-34
confronto tra la base assicurativa del 1997 e quella del 2000

Fig. 2a: FPLD - maschi

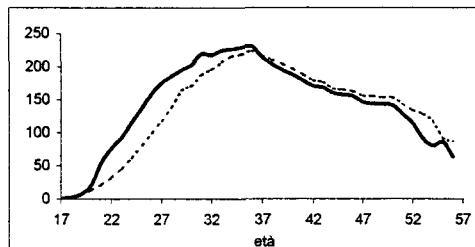


Fig. 2c: autonomi - maschi

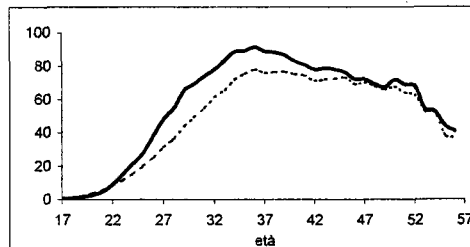


Fig. 2b: FPLD - femmine

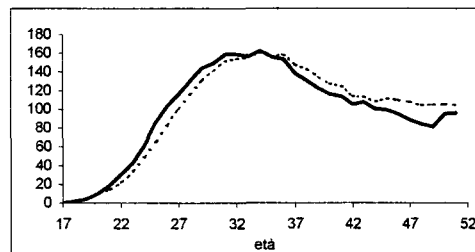
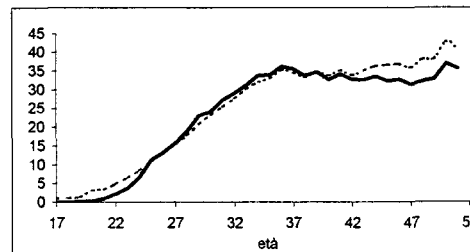


Fig. 2d: autonomi - femmine



----- 1997 ——— 2000

1.3. LE TENDENZE DI LUNGO PERIODO DELLA SPESA PENSIONISTICA

La figura 3 illustra la previsione della spesa pensionistica pubblica⁸ in rapporto al PIL ottenuta con il modello del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato aggiornato al 2002. La previsione è stata effettuata adottando le ipotesi dello scenario base il quale recepisce il quadro demografico ISTAT centrale ed il quadro macroeconomico che si realizzerebbe in assenza di politiche.

In particolare, lo scenario centrale ISTAT assume nell'intero periodo di previsione (2001-2050) (cfr. Tab. 1.4.) un aumento della speranza di vita pari a 4,2 anni per i maschi e 5,5 anni per le femmine, rispetto ai livelli del 2000, un flusso netto di immigrati di circa 120 mila unità l'anno ed un incremento del tasso di fecondità dall'1,26 del 2000 all'1,42 del 2050⁹.

Relativamente alle variabili del quadro macroeconomico, il tasso di crescita della produttività passa dall'1,1% medio annuo del periodo 2001-2006 al 2% del 2026 con una dinamica media nell'intero periodo di previsione attorno all'1,8%. Il tasso di attività totale (maschi e femmine) nella fascia di età 15-64 anni cresce dal 60% del 2000 al 68% del 2050 con un incremento di circa 8 punti percentuali. Il tasso di disoccupazione si riduce dal 10,6% del 2000 al 4,5% del 2050. In conseguenza degli andamenti delle variabili sopra menzionate, la dinamica endogena del PIL risulta confermata ad un livello pari all'1,5% medio annuo nell'intero periodo di previsione¹⁰.

L'aggiornamento del modello ha riguardato, innanzitutto, l'acquisizione delle nuove basi assicurative del FPLD e delle gestioni dei lavoratori autonomi recentemente comunicate dall'INPS (cfr. box 1). Inoltre, sconta gli effetti delle modifiche al quadro normativo-istituzionale introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 e, in particolare, l'aumento delle pensioni minime a 516 euro annui¹¹.

Come emerge dalla figura, la nuova previsione conferma gli andamenti ormai noti in quanto i fattori che condizionano la dinamica strutturale del fenomeno non hanno subito modificazioni rilevanti per effetto delle operazioni di aggiornamento. In particolare, il rapporto spesa/PIL presenta una rapida crescita nel primo trentennio di previsione passando dal 13,8% del 2000 al valore massimo del 16% del 2033 con un incremento di oltre 2 punti percentuali. Dopodiché, inizia una decrescita altrettanto rapida che porta il rapporto ad

⁸ La definizione di spesa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegni sociali dopo il '95). Cfr. la definizione di spesa pensionistica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) riportata nell'appendice A.

⁹ Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2001).

¹⁰ Tuttavia, al fine di cogliere gli andamenti strutturali delle variabili macroeconomiche, il tasso di crescita del PIL è stato assunto pari al 2% nel periodo coperto dal DPEF 2003-2006, in linea con l'andamento medio degli ultimi 20 anni. Tale ipotesi conferma una scelta adottata sistematicamente negli ultimi anni ad eccezione del 2001 in cui sono state recepite le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale contenute nel DPEF 2002-2006 in quanto esprimevano un tasso di crescita del PIL sostanzialmente equivalente. Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2001).

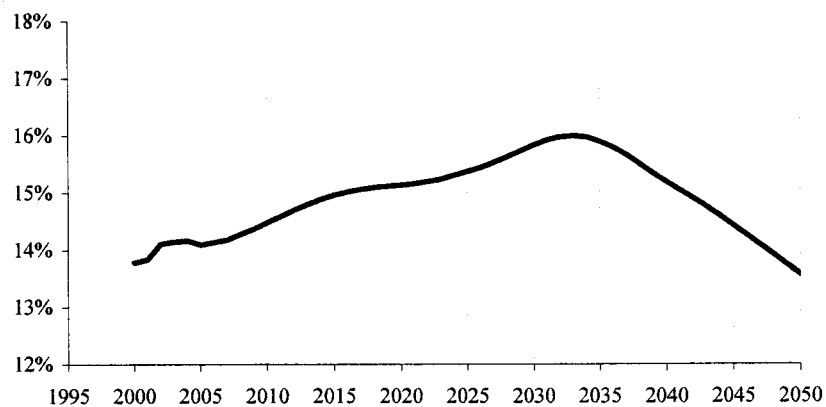
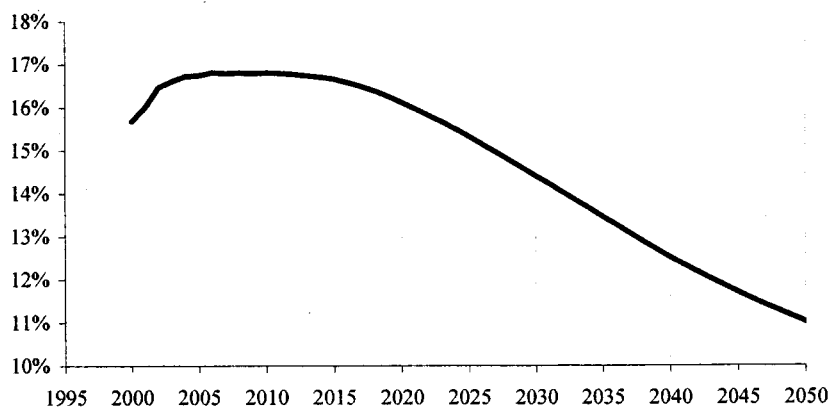
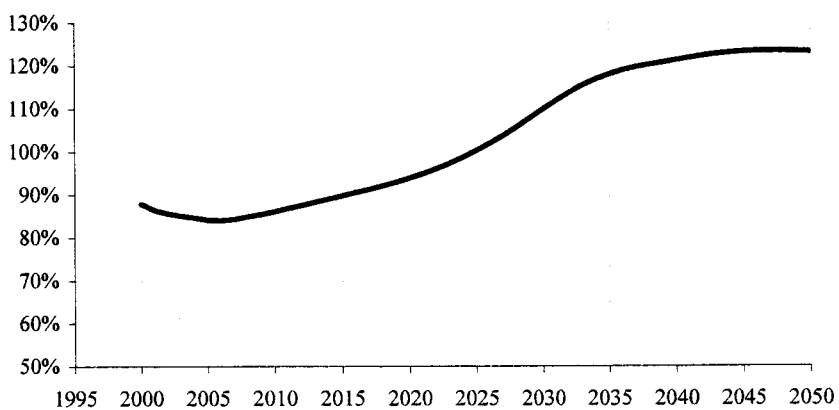
¹¹ Inoltre, la previsione ingloba le stime dei risultati della spesa pensionistica per il 2001 e la revisione delle previsioni per il 2002. Relativamente al PIL, recepisce, per il 2001, i dati di contabilità nazionale pubblicati dall'ISTAT a marzo di quest'anno mentre, per il 2002, adotta le indicazioni contenute nella bozza del DPEF per il quadriennio 2003-2006.

attestarsi al 13,6% nel 2050.

La crescita del rapporto spesa/PIL dipende prevalentemente dal forte aumento del numero di pensioni per occupato generato dalla transizione demografica. Tale crescita sarebbe risultata assai più marcata, nella parte centrale del periodo di previsione, in assenza dell'effetto di contenimento esercitato dall'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo (regime misto) che concorre alla progressiva riduzione del rapporto fra pensione media e produttività. Nell'ultima fase, il rapporto spesa/PIL cala rapidamente per effetto del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e della contestuale tendenza alla stabilizzazione/inversione del rapporto pensioni/occupati conseguente alla progressiva scomparsa per mortalità delle generazioni del *baby boom*.

Rispetto alla previsione del 2001, si registra un aumento del rapporto spesa/PIL nella parte centrale e finale del periodo di previsione dovuto, almeno in parte, all'aumento a 516 euro delle pensioni minime di cui si è detto. Tuttavia, nel primo ventennio di previsione tale effetto risulta ampiamente superato da un più basso numero di pensioni di vecchiaia conseguente alla revisione della componente silente della base assicurativa effettuata dall'INPS per il FPLD e le tre gestioni dei lavoratori autonomi. Tale revisione, infatti, ha interessato prevalentemente i soggetti che si collocano nelle fasce di età immediatamente antecedenti l'età pensionabile già in possesso dei requisiti contributivi per il pensionamento di vecchiaia¹².

¹² Un effetto aggiuntivo, ma di gran lunga meno rilevante dal punto di vista quantitativo, consegue alla revisione a ribasso della stima delle probabilità di pensionamento di invalidità effettuata dall'INPS tenuto anche conto delle risultanze del monitoraggio dei flussi di pensionamento degli ultimi anni.

Fig. 3: spesa pubblica per pensioni in % PIL e sua scomposizione**fig. a: spesa in % del Pil****fig. b: pensione media su produttività media****fig. c: numero pensioni su numero occupati**

XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 1.4.: previsioni demografiche per l'Italia - ISTAT ed EUROSTAT a confronto

			ISTAT 1997			ISTAT(1) 2000			EUROSTAT(2) 1997			EUROSTAT(3) 2000				
			Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto		
Caratteristiche	Tipo di modello		multiregionale			multiregionale			nazionale			nazionale				
	Anno base		1996			2000			1995			1999				
	Orizzonte di proiezione		2050			2050			2050			2050				
	Stratificazione		regione, sesso e età			regione, sesso e età			sesso e età			sesso e età				
	Emigrazione		endogena			endogena			esogena			esogena				
	Immigrazione		esogena			esogena			esogena			esogena				
Ipotesi	TFTM	2000	1,21	1,31	1,45	1,26			1,20	1,37	1,58	1,14	1,22	1,30		
		2010	1,15	1,46	1,74	1,23	1,40	1,55	1,24	1,44	1,69	1,13	1,36	1,61		
		2020	1,12	1,45	1,76	1,17	1,41	1,63	1,27	1,50	1,80	1,19	1,43	1,71		
		2050	1,12	1,46	1,76	1,15	1,42	1,65	1,30	1,50	1,80	1,30	1,50	1,80		
	Speranza di vita alla nascita	maschi	2000	75,6	75,9	76,2	76,2			74,3	75,1	75,9	74,9	75,5	75,9	
			2020	76,9	78,3	80,1	77,9	79,6	81,4	75,6	78,3	80,4	76,6	79,0	80,8	
			2050	76,8	78,2	80,0	78,8	81,4	84,0	76,0	80,0	83,0	77,0	81,0	84,0	
		femmine	2000	82,0	82,3	82,6	82,6			81,1	81,7	82,2	81,5	82,0	82,3	
			2020	83,3	84,7	86,3	84,5	86,2	87,8	82,1	84,0	85,4	82,7	84,5	85,8	
			2050	83,2	84,6	86,3	85,4	88,1	90,5	82,5	85,0	87,0	83,0	86,0	88,0	
	Immigrati netti	2000	35,0	50,0	67,9	111,1			20,0	50,0	80,0	33,8	50,0	68,3		
		2010	32,3	52,4	71,8	81,2	113,3	159,0	60,0	80,0	100,0	56,9	80,0	105,9		
2020		35,2	56,1	75,7	85,3	116,5	161,2	60,0	80,0	100,0	60,0	80,0	100,0			
2050		44,2	66,0	82,9	96,6	123,7	164,3	60,0	80,0	100,0	60,0	80,0	100,0			
Risultati	Popolazione per fascia di età (%)	Popolazione totale (mln)	2000	57,4	57,5	57,6	57,7	57,7	57,7	56,9	57,5	58,0	57,5	57,6	57,6	
			2020	52,9	55,9	58,9	55,7	58,0	60,7	52,8	56,5	60,3	53,1	56,0	58,9	
			2050	38,0	46,0	54,3	44,4	52,2	61,0	40,5	49,3	59,6	40,3	48,1	56,8	
		0-19	2000	19,7	19,8	19,9	19,8	19,8	19,8	19,7	20,0	20,4	19,8	19,8	19,8	
			2020	15,2	18,0	20,2	16,3	17,8	19,1	16,3	18,7	21,1	15,2	17,3	19,5	
			2050	11,9	16,2	19,5	13,0	15,6	17,8	14,9	17,2	20,5	14,2	16,4	19,5	
		20-54	2000	50,5	50,4	50,4	50,4	50,4	50,4	50,6	50,3	50,0	50,5	50,5	50,4	
			2020	46,0	44,3	42,9	45,3	44,3	43,7	46,2	44,4	42,9	46,4	44,6	43,2	
			2050	37,5	39,0	39,5	38,0	37,8	37,7	39,2	39,6	40,0	37,8	37,8	38,0	
		55-64	2000	11,8	11,8	11,7	11,8	11,8	11,8	11,9	11,8	11,7	11,8	11,8	11,8	
			2020	15,1	14,4	13,8	14,7	14,3	13,8	15,0	14,2	13,5	15,2	14,6	14,0	
			2050	14,4	12,4	11,0	13,6	12,2	11,2	13,7	11,9	10,3	14,0	12,3	10,9	
		65+	2000	17,9	17,9	16,8	18,0	18,0	18,0	17,8	17,8	17,9	17,9	18,0	18,0	
			2020	23,6	23,2	23,0	23,7	23,6	23,4	22,5	22,7	22,5	23,2	23,5	23,4	
			2050	36,1	32,3	29,9	35,4	34,4	33,3	32,2	31,3	29,2	33,9	33,5	31,6	
	Indici di dipendenza (%)	60+	2050	43,3	38,0	35,1	42,1	40,5	38,9	38,9	37,2	34,3	40,9	39,6	37,0	
			(Pop <20 ; >64) / (Pop 20-64)	2000	60,4	60,6	60,8	60,6	60,6	60,6	60,0	61,0	62,0	60,5	60,6	60,7
				2020	63,6	70,1	76,2	66,6	70,7	74,0	63,4	70,6	77,3	62,4	68,9	74,9
		2050		92,4	93,9	97,6	93,9	100,1	104,7	89,1	94,2	98,7	92,9	99,5	104,6	
		(Pop 65+) / (Pop 20-64)	2000	28,8	28,8	28,8	28,9	28,9	28,9	28,4	28,7	28,9	28,8	28,8	28,9	
			2020	38,6	39,5	40,6	39,5	40,3	40,8	36,8	38,7	39,9	37,7	39,7	40,8	
			2050	69,5	62,6	59,0	68,7	68,8	68,1	60,9	60,8	58,0	65,5	66,8	64,7	
		(Pop 65+) / (Pop 15-64)	2000	26,6	26,6	26,6	26,6	26,6	26,6	26,2	26,5	26,6	26,5	26,6	26,6	
			2010	31,0	31,3	31,7	31,4	31,6	31,6	29,9	31,0	31,7	30,5	31,3	31,8	
			2020	35,9	36,3	37,0	36,5	37,2	37,5	34,1	35,5	36,1	35,1	36,7	37,4	
			2030	44,9	44,1	44,2	45,4	46,4	46,7	42,0	43,0	42,9	44,0	45,6	45,8	
			2040	60,2	56,4	53,6	59,7	60,2	59,7	54,7	54,9	53,2	57,8	59,0	57,7	
			2050	65,1	57,6	53,7	64,1	63,5	62,3	56,4	55,7	52,3	60,7	61,3	58,6	

fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2001)

(1) Per lo scenario centrale, cfr. ISTAT (2001). Le previsioni relative agli scenari alto e basso, che adottano il 2001 come anno base, non sono state ancora ufficializzate dall'ISTAT

(2) Cfr. EUROSTAT (1997a) ed EUROSTAT (1997b)

(3) Cfr. Economic Policy Committee (2001)

1.4. LE PROIEZIONI AL 2050 DELLA SPESA PENSIONISTICA NEI PAESI DELL'UE

Per valutare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione e della relativa spesa per pensioni sui bilanci pubblici, il comitato di Politica Economica (EPC) di Ecofin ha affidato a un gruppo di esperti (Working Group on Ageing – AWG) il compito di predisporre un quadro di proiezioni basato su ipotesi omogenee fino al 2050 per tutti i paesi dell'Unione europea. I risultati più recenti di tale lavoro sono stati presentati in un rapporto uscito nel mese di ottobre del 2001.¹³

Le proiezioni riguardano un aggregato di spesa pubblica composito, che include i normali trattamenti di vecchiaia, i prepensionamenti, le invalidità, le pensioni ai superstiti e ogni altra forma di sostituzione del reddito per le persone oltre i 55 anni di età.

I modelli nazionali su cui sono effettuate le proiezioni si basano su ipotesi sostanzialmente omogenee e concordate dai membri del gruppo di lavoro nel corso della fase preparatoria. In sintesi, le basi di riferimento per sviluppare le proiezioni demografiche sono quelle sottostanti le previsioni EUROSTAT con base 1999, ipotesi centrale (cfr. Tab 1.4.):

- *tassi di fecondità*: il tasso medio di fecondità dei paesi UE nel 2000 era posizionato sull'1,5 per mille, con uno spettro che andava dall'1,2 di Italia e Spagna fino all'1,9 dell'Irlanda. Nell'ipotesi, i tassi di fecondità sono stati fatti convergere per tutti i paesi all'1,7 entro il 2050, con una progressione verso tale valore molto concentrata nei primi due decenni. Il valore ipotizzato non garantisce il rimpiazzo naturale né la stabilizzazione della struttura della popolazione;
- *flussi migratori*: la misura dei flussi migratori è complessa, in quanto dipende da numerosi fattori anche esterni all'insieme dei paesi UE e, rispetto ad altre variabili come la speranza di vita, può essere maggiormente influenzata da misure di policy. Nello scenario base previsto da EUROSTAT, viene assunto che, per tutto il periodo entro il quale è fatta la proiezione, il flusso netto degli immigrati riguardante l'insieme dei paesi membri raggiunga un valore medio annuo di circa 640 mila persone, corrispondenti allo 0,2% dell'intera popolazione.
- *aspettativa di vita*: l'ipotesi formulata si basa sul riscontro degli ultimi quarant'anni e prevede una crescita stabile per l'intero arco della previsione, con valori al 2050 dell'aspettativa media alla nascita di 80 anni per gli uomini, contro i 75 del 2000, e di 85 anni per le donne rispetto agli 81 del 2000.

Con queste ipotesi, entro i prossimi cinquant'anni, si registrano importanti cambiamenti nella dimensione e nella composizione della popolazione di tutti gli stati membri. Nello scenario centrale dell'EUROSTAT, come detto, i tassi di fecondità sono infatti ben al di sotto del valore necessario a rimpiazzare la popolazione e a stabilizzarne la struttura per età. I principali effetti dei cambiamenti demografici nel periodo 2000-2050 sono:

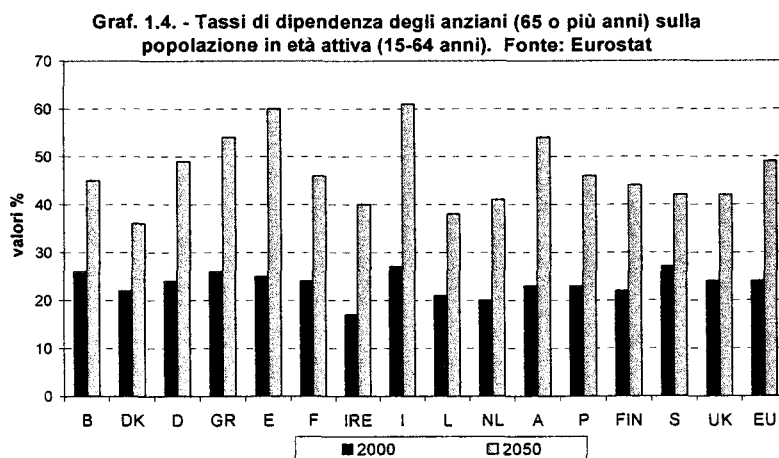
- la dimensione totale della popolazione dei quindici attuali paesi membri scende da 376 milioni a 364 milioni. Un declino rilevante è registrabile per Italia, Spagna e Germania,

¹³ Economic Policy Committee (2001).

mentre, di contro, sono previsti aumenti di piccole entità per Francia, Irlanda, Regno Unito e Lussemburgo;

- la popolazione di età minore (da 0 a 14 anni) diminuisce da 69 a 58 milioni;
- la popolazione in età di lavoro (15-64 anni) si riduce da 246 milioni a 203 milioni, con un calo del 20%;
- il numero degli anziani (con 65 o più anni) sale invece da 61 milioni a 103 milioni, con un aumento particolarmente rilevante negli ultra ottantenni, che triplicano di numero nel periodo considerato.

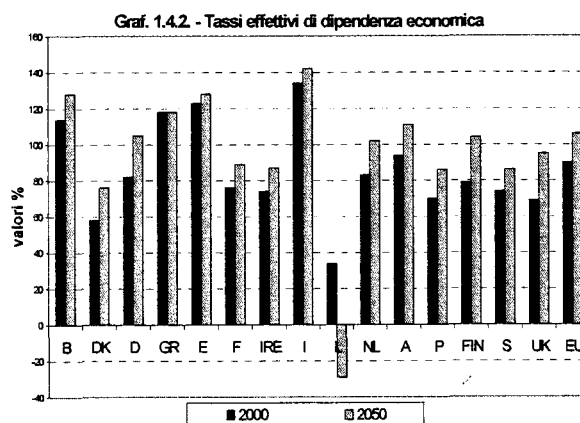
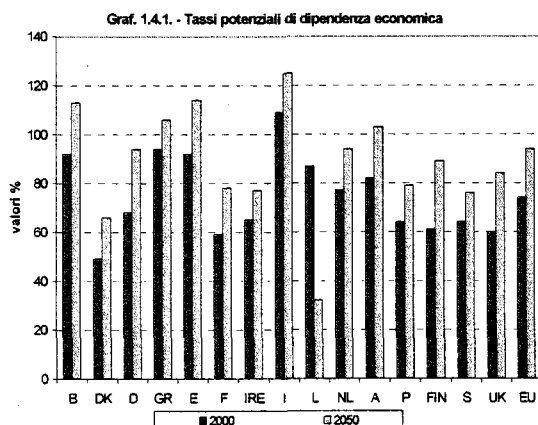
I cambiamenti demografici previsti in questo scenario centrale da EUROSTAT avranno conseguenze molto evidenti in tutti i paesi sui *tassi di dipendenza* della popolazione anziana (65 anni e oltre) rispetto a quella in età di lavoro (15-64 anni), cioè su un rapporto molto importante per gli equilibri finanziari dei sistemi di protezione sociale e, in particolare, per la sostenibilità della spesa previdenziale e sanitaria. Come si deduce dal grafico 1.4., l'intensità di questa variazione è mediamente elevata in tutta l'Unione europea, ma soprattutto per alcuni paesi tra cui in primo luogo l'Italia, dove il valore del tasso di dipendenza sale dal 27% del 2000 al 61% nel 2050.



Le conseguenze del peggioramento dei tassi di dipendenza possono essere contrastate da una maggiore partecipazione alla forza lavoro e da più bassi tassi di disoccupazione, ossia da una tendenza all'aumento delle persone in età di lavoro effettivamente occupate. In altri termini, ai fini della sostenibilità finanziaria delle spese per la protezione sociale contano gli equilibri tra persone attive e inattive, e non solo l'impatto demografico sul tasso di dipendenza della popolazione anziana.

Nelle proiezioni del gruppo di lavoro dell'EPC sono state perciò fatte alcune ipotesi sugli andamenti tendenziali di queste variabili (tasso di partecipazione e di disoccupazione) e, su tale base, sono stati costruiti due indicatori di *dipendenza economica*: uno "potenziale", dato dal rapporto tra persone con 15 o più anni non appartenenti alla forza lavoro e numero di

persone appartenenti alla forza lavoro, e uno “effettivo”, dato invece dal rapporto tra persone con 15 o più anni non occupate e numero totale delle persone occupate.



Questi rapporti sono chiaramente superiori al tasso di dipendenza poiché tra le persone in età di lavoro solo una parte è realmente attiva. E' rilevante, tuttavia, il fatto che, per effetto delle variazioni ipotizzate, i tassi di dipendenza economica variano nel periodo di proiezione in misura molto più contenuta rispetto al tasso di dipendenza della popolazione anziana. Infatti, mentre quest'ultimo è previsto raddoppiare nei prossimi cinquant'anni, il tasso di dipendenza economica potenziale, per i paesi europei nel loro insieme, cresce dal 74% al 96% nel 2050 e il tasso di dipendenza economica effettiva dal 90% al 106%. A tale proposito va notato che, in alcuni paesi, tra cui in modo particolare l'Italia, l'aumento della dipendenza economica effettiva appare molto ridotto rispetto all'impatto demografico, in quanto l'incremento del rapporto tra popolazione in età inattiva e attiva viene sostanzialmente controbilanciato dall'aumento delle persone che partecipano attivamente al mercato del lavoro e da livelli più bassi di disoccupazione.

L'ultima parte delle ipotesi formulate per il quadro di previsione ha riguardato lo scenario macroeconomico. A tal fine, è stato adottato un valore esogeno per la crescita della produttività che converge all'1,75% annuo per tutti i paesi a partire dal 2030, con qualche piccola eccezione ammessa in funzione del possibile recupero dei paesi a più basso PIL pro-capite. Nel complesso, con questi incrementi di produttività e con gli effetti delle variazioni demografiche e occupazionali, la crescita media reale del PIL risultante per l'intero periodo è pari all'1,6%.

Per quanto concerne i risultati ottenuti con la simulazione, va rilevato che non tutti i Paesi membri sono stati in grado di produrre previsioni per ogni tipo di trattamento pensionistico e sostegno al reddito degli ultra cinquantacinquenni. Perciò, non avendo la spesa rilevata un grado di copertura analogo per tutti i Paesi, il rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo non è del tutto comparabile tra Paesi. Inoltre, occorre sottolineare che tutte le proiezioni riguardano la spesa pensionistica al lordo delle imposte sul reddito, il cui peso è variabile in ragione del diverso trattamento fiscale riservato da ciascun Paese alle prestazioni pensionistiche.

Tab. 1.4.1.: Spesa % sul PIL per le pensioni pubbliche al lordo delle imposte (inclusa la maggior parte dei trasferimenti pubblici sostitutivi del reddito) per persone di 55 o più anni di età.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Max. variaz.
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK (1)	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
EL	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL (2)	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I (3)	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
EU	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Fonte: Economic Policy Committee (2001)

1) Per la Danimarca, i valori comprendono le pensioni legate al mercato del lavoro parzialmente a capitalizzazione (ATP). Se si escludessero, l'incremento massimo % sarebbe pari al 2,7% del PIL.

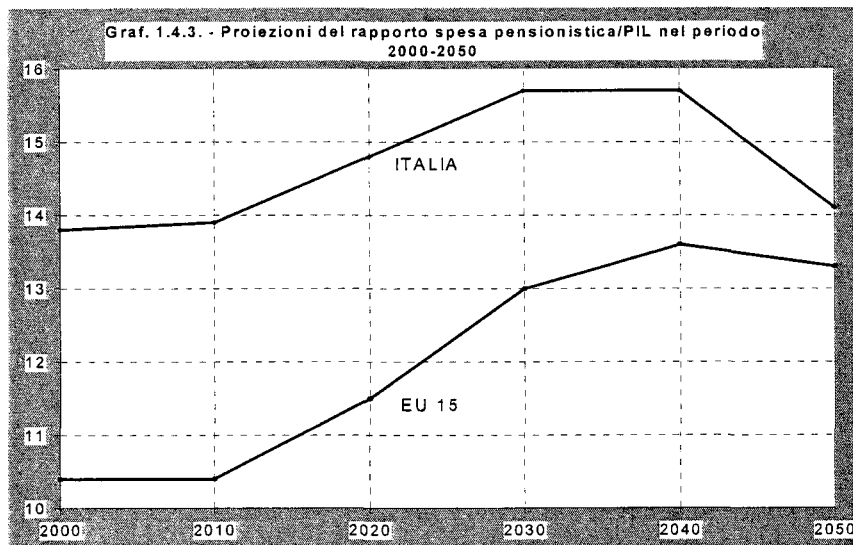
2) I valori relativi all'landa sono espressi in rapporto al PNL e non al PIL.

3) I valori relativi all'Italia sono ottenuti con il modello di previsione del Dipartimento della RGS aggiornato al 2001 (cfr. Appendice A).

Osservando i risultati delle simulazioni, emerge che nei prossimi cinquant'anni la spesa per pensioni in rapporto al PIL dovrebbe crescere dai 3 ai 5 punti percentuali nella maggior parte dei Paesi, anche se si segnalano notevoli differenze nel profilo temporale e nella dimensione delle variazioni per ogni Paese.

Tra tutti i paesi membri, la proiezione riguardante il Regno Unito è l'unica che contempla una diminuzione del rapporto tra spesa pubblica per pensioni e PIL, soprattutto in conseguenza della progressiva "privatizzazione" del sistema di copertura al rischio di vecchiaia, messa già in atto dal governo di questo paese. Aumenti di peso relativamente ridotti - dal 2% al 3% - sono previsti per Italia e Svezia, dove alla stabilizzazione della spesa concorre in modo prevalente l'andata a regime delle riforme pensionistiche adottate di recente e che hanno tra l'altro diverse analogie. Sul fronte opposto, i paesi che denotano gli incrementi di maggior rilievo sono la Spagna e la Grecia, rispettivamente con un +8% e un +12%.

Se si osservano le proiezioni di questo rapporto nell'arco di cinquant'anni per ciò che riguarda l'Italia e la media dei paesi UE (cfr. Graf. 1.4.3.), si rileva per il nostro paese un profilo tendente alla stabilizzazione della spesa, dovuto agli effetti di lungo periodo del sistema contributivo. Fin verso il 2030, tuttavia, il divario positivo iniziale a sfavore dell'Italia tende a mantenersi ed è solo negli ultimi due decenni, prima con l'appiattimento della quota e poi con una decisa discesa della stessa, che il valore del rapporto spesa pensionistica/PIL italiano si approssima a meno di un punto percentuale rispetto alla media UE.



I fattori che, nell'arco di tempo considerato, determinano i diversi andamenti del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nei vari paesi sono essenzialmente quattro, ovvero:

- effetto di dipendenza, legato all'invecchiamento della popolazione e misura la variazione tra le persone di 55 o più anni sulla popolazione tra 15 e 54 anni. L'età di 55 anni come discriminare per misurare l'invecchiamento è stata scelta in quanto in quasi tutti i paesi esistono possibilità di ritiro ad un'età prossima ai 55 anni, con un reddito derivante dai trasferimenti pubblici;
- effetto occupazione, misura le variazioni del tasso di occupazione (numero occupati su persone in età di lavoro);
- effetto di eleggibilità, quantifica la quota di coloro che ricevono una pensione sulla popolazione di 55 o più anni;
- effetto prestazione, misura la variazione del rapporto tra pensione media e produttività media.

Come si può vedere nella tabella 1.4.2., la variazione totale del rapporto tra spesa pensionistica pubblica e PIL è scomponibile nei quattro principali effetti appena richiamati. La media dei paesi UE mostra nell'insieme un incremento del rapporto superiore ai tre punti percentuali. La parte positiva della variazione si deve soprattutto all'effetto di dipendenza demografica e, in termini molto più contenuti, all'eleggibilità. Contrastano questa tendenza espansiva sia il contenimento delle prestazioni sulla produttività media del lavoro sia, in misura minore, l'aumento del tasso di occupazione.

Rispetto a questi valori medi, l'Italia registra per ben tre fattori valori quasi all'estremo delle distribuzioni: in aumento per quanto concerne il tasso di dipendenza dovuto all'invecchiamento della popolazione, e in riduzione per ciò che riguarda il valore della prestazione rispetto alla produttività media e all'incremento del tasso di occupazione.

Tab. 1.4.2.: Scomposizione della variazione % sul PIL della spesa per le pensioni pubbliche del periodo 2000-2050 nei principali fattori determinanti

	Dipendenza	Occupazione	Eleggibilità	Prestazione	Totale	Residuo
B	5,2	-0,9	0,9	-2,0	3,3	0,0
DK	4,1	-0,2	0,5	-1,7	2,7	0,1
D	6,2	-0,7	2,0	-2,7	4,8	0,2
EL	9,9	-3,6	1,4	4,0	11,7	0,5
E	8,2	-2,4	2,0	-0,3	7,5	0,5
F	7,7	-0,9	0,7	-3,6	3,9	-0,1
IRL	4,5	-0,9	1,4	-0,7	4,3	0,1
I	9,5	-3,1	-1,4	-4,9	0,2	0,0
NL	5,4	-0,6	0,5	0,2	5,5	0,2
A	10,5	-2,2	-3,0	-2,9	2,4	0,1
P	6,7	-1,1	-2,4	0,1	3,3	0,1
FIN	6,6	-0,1	-1,3	-0,1	5,0	-0,3
S	3,9	-0,5	0,8	-2,6	1,7	0,0
UK	2,4	0,0	-0,1	-3,4	-1,0	-0,1
EU	6,4	-1,1	0,6	-2,8	3,1	-0,2

Fonte: Economic Policy Committee (2001)

2. FPLD: ANDAMENTI MACROECONOMICI ED ASPETTI GESTIONALI

2.1. INDICATORI MACROECONOMICI

Il FPLD rappresenta la gestione pensionistica largamente maggioritaria nel nostro paese. Nel 2000, il fondo assicurava il 54,3% del totale dei contribuenti, con esclusione dei parasubordinati, ed erogava il 56,4% delle prestazioni dell'intero sistema pensionistico obbligatorio.

Nel triennio '98-2000, la somma delle rate di pensione erogate¹⁴ dal FPLD mostra un significativo rallentamento rispetto alla dinamica degli anni precedenti (cfr. Tab. A). Tale andamento è, in gran parte, da imputare al ridimensionamento delle percentuali di indicizzazione ai prezzi accordate alle pensioni in pagamento a gennaio dei tre anni (rispettivamente, 1,7%, 1,7% e 1,6%) le quali sono risultate, in media, meno della metà rispetto a quelle degli anni precedenti (4,5%, nel periodo '90-'97).¹⁵ Il rallentamento dell'inflazione si riflette visibilmente sulla dinamica degli importi medi di pensione in pagamento a fine anno (cfr. Tab. B) i quali presentano, nel periodo '98-2000, un tasso di variazione più che dimezzato rispetto a quello mediamente registrato negli anni precedenti. Quantunque depurati dell'effetto dovuto all'indicizzazione¹⁶, i tassi di variazione della spesa pensionistica del triennio presentano una dinamica significativamente più contenuta rispetto a quella del passato. Come emerge dai valori riportati nella tabella A, il tasso di variazione medio nel periodo '98-2000 è risultato dello 0,7% contro il 4,1% del triennio '90-'92 ed il 2,3% del quinquennio '93-'97. Più in particolare, il tasso di variazione della spesa pensionistica è risultato particolarmente contenuto nel 2000 anno in cui si è attestato su un valore inferiore alla percentuale di indicizzazione accordata a gennaio dell'anno (1,4% contro 1,6%).

La variazione della spesa pensionistica, una volta depurata della componente imputabile alla indicizzazione, dipende sostanzialmente dall'effetto "rinnovo", che esprime l'avvicendamento fra pensioni di nuova decorrenza e pensioni cessate nell'anno, dalle ricostituzioni, conseguenti alla rideterminazione degli importi di pensione dello *stock* in essere sulla base di supplementi di contribuzione maturati successivamente alla liquidazione della pensione, e alla modificazione della quota di arretrati rispetto a quella implicita nella spesa dell'anno precedente.

L'effetto rinnovo è ulteriormente scomponibile nell'effetto "numero", rappresentato dal saldo fra pensioni di nuova decorrenza e pensioni cessate e l'effetto "importo" riconducibile

¹⁴ Valutate al netto del recupero prestazioni e dei proventi per divieto di cumulo

¹⁵ La percentuale di indicizzazione corrisponde, sostanzialmente, al tasso di inflazione di preconsuntivo dell'anno precedente corretto per tener conto del recupero relativo allo scarto fra il tasso di inflazione effettivo e quello di preconsuntivo di due anni prima.

¹⁶ A cui si aggiunge l'indicizzazione alla dinamica reale dei salari per gli anni antecedenti il 1992.

al differenziale nei relativi livelli medi.

Occorre, preliminarmente, rilevare che la differenza ampiamente positiva fra la somma delle rate di pensioni erogate e la spesa a fine anno è dovuta, per lo più, alle quote parti di pensione che il FPLD paga a pensionati delle tre gestioni dei lavoratori autonomi per contribuzioni da questi versate come lavoratori dipendenti¹⁷. La parte restante è da attribuire, prevalentemente, al pagamento di arretrati di pensione.

Le uscite per cessazione del diritto, essendo legate prevalentemente alla mortalità, non sono suscettibili di modificazioni rilevanti nel breve periodo anche in presenza di forti trasformazioni demografiche. Diversamente, le pensioni di nuova decorrenza hanno presentato, negli ultimi anni, una variabilità molto elevata come conseguenza, diretta e indiretta, degli interventi di riforma volti a modificare i requisiti di accesso al pensionamento. In particolare, nel triennio in esame, si è accentuata la diminuzione del numero complessivo di pensioni. Il tasso medio annuo è passato al -0,6% rispetto al -0,2% del biennio precedente. Tale tendenza si contrappone nettamente alle risultanze del periodo '90-'95 che aveva fatto registrare, al contrario, un significativo incremento del numero delle pensioni nella misura dell'1,2% medio annuo. La riduzione è stata particolarmente significativa nell'anno 2000 in cui la contrazione del numero delle prestazioni in pagamento ha raggiunto l'1,3%.

A tale risultato contribuiscono, seppure in misura e con modalità diverse, tutte le categorie di pensione. Le pensioni di invalidità proseguono nel loro calo strutturale conseguente alla riforma del 1984 (L.222/84). Nel triennio diminuiscono di circa 244.000 unità che corrisponde, in media, ad una contrazione del 4,2% l'anno. Le pensioni al superstite presentano una sostanziale stabilità nel quinquennio 1996-2000 con un incremento medio annuo dello 0,3% contro l'1,6% del periodo 1990-1995.

Il contributo più importante, tuttavia, deriva dal contenimento della crescita delle pensioni di vecchiaia (pensioni di vecchiaia in senso stretto e pensioni di anzianità) che rappresentano la componente preponderante dello *stock* di prestazioni in pagamento ed hanno importi significativamente superiori rispetto a quelli delle altre due categorie di pensione. Nel triennio 1998-2000, la crescita è risultata dello 0,2% e addirittura negativa (-0,8%) nel 2000. Tale andamento risulta in forte controtendenza rispetto alle percentuali di variazione registrate nel periodo precedente. In particolare, la crescita del numero di pensioni di vecchiaia è stata, mediamente, dell'1,3% nel biennio 1996-97 e, addirittura, del 3,2% nel periodo 1990-95.

Il rallentamento della crescita delle pensioni di vecchiaia è riconducibile essenzialmente a tre ragioni. La prima è costituita dal ritorno a flussi di pensionamento di anzianità per così dire "normali" dopo la fase di accelerazione dovuta allo stato di incertezza generato dai ripetuti interventi di riforma.

La seconda ragione concerne gli effetti dell'inasprimento dei requisiti minimi di età e di contribuzione per il pensionamento di anzianità. In particolare, il requisito di età in corrispondenza dei 35 anni di contribuzione passa, per gli impiegati, da 53 a 54 anni, nel 1998 e da 54 a 55 anni, nel 1999, mentre per gli operai passa da 53 a 54 nel 2000. Inoltre, il

¹⁷ Nelle tre gestioni dei lavoratori autonomi, specularmente, la spesa a fine anno risulta significativamente superiore alla somma delle rate di pensioni.

requisito minimo di anzianità contributiva, indipendente dal requisito anagrafico, passa da 36 a 37 anni di contribuzione nel 1999¹⁸.

La terza ragione, infine, riguarda l'elevamento di due anni dell'età pensionabile di vecchiaia. Nel triennio '98-2000, essa è passata da 63 a 65 anni per i maschi e da 58 a 60 anni per le femmine. Tale elevamento è stato attuato in due *trance* di un anno ciascuna a decorrere, rispettivamente, dalla seconda metà del 1998 e dal primo gennaio del 2000.

La modifica del requisito di età nel corso del '98 ha prodotto il dimezzamento circa del flusso normale di pensionamento di vecchiaia (in senso stretto) sia dell'anno in corso che di quello successivo. In particolare, la generazione dei soggetti che avevano conseguito il requisito dei 63 o 58 anni (rispettivamente per maschi e femmine) nel '98 ha potuto accedere al pensionamento nello stesso anno, se il compimento del requisito era avvenuto nei primi sei mesi, nella seconda metà del 1999 se era avvenuto nei secondi sei mesi del '98. Ovviamente le generazioni degli assicurati maschi e femmine più giovani di un anno non hanno trovato accesso al pensionamento di vecchiaia nel corso del 1999 come invece sarebbe avvenuto in assenza dell'inasprimento del requisito minimo di età.

L'effetto dovuto all'incremento dell'età pensionabile risulta rafforzato dall'inasprimento del requisito minimo di contribuzione associato al requisito di età che, nel 1999, passa da 18 a 19 anni di contribuzione. In questo caso, l'effetto di contenimento risulta concentrato, prevalentemente, nel comparto femminile il cui pensionamento di vecchiaia è caratterizzato da anzianità contributive mediamente più basse dei maschi.

L'aumento dell'età pensionabile applicato a gennaio del 2000 ha determinato l'annullamento del flusso di pensionamento di vecchiaia relativo alla generazione dei soggetti che hanno compiuto 64 anni (59 se femmine) nello stesso anno. Pertanto, i soli pensionamenti di vecchiaia realizzatisi sono stati quelli relativi ai soggetti con età uguale o superiore ai 65 anni (60 anni se femmine) che rappresentano una quota minoritaria rispetto alla normale dimensione della leva.

L'incremento dell'importo medio di pensione, aggiuntivo rispetto a quello imputabile all'indicizzazione ai prezzi, è essenzialmente dovuto al differenziale d'importo fra le pensioni di nuova e vecchia liquidazione il quale esprime la componente "importo" dell'effetto rinnovo. Tale componente risulta particolarmente rilevante per le pensioni di vecchiaia e, nell'ambito di tale categoria, per la quota erogata a soggetti di sesso maschile¹⁹. Infatti, se depuriamo la dinamica della spesa pensionistica di vecchiaia sia della percentuale di indicizzazione che della variazione percentuale della numerosità, la componente residua mostra, negli ultimi anni, una accelerazione dei tassi di variazione medi rispetto a quelli del periodo precedente. La ragione di tale accelerazione è da imputare in parte all'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità che ha comportato l'elevamento dell'anzianità contributiva media dei soggetti "costretti" a posticipare e, per ragioni analoghe, all'aumento dell'età pensionabile di vecchiaia e del corrispondente requisito

¹⁸ L.335/95 e L.447/97.

¹⁹ Le pensioni di invalidità ed al superstita sono in buona parte integrate al trattamento minimo. Vale, inoltre, rilevare che, per la categoria vecchiaia, l'inasprimento dei requisiti minimi produce, per un verso, un effetto di razionamento delle pensioni con requisiti contributivi più bassi e, per l'altro, un incremento degli importi delle pensioni liquidate in ragione della maggiore anzianità contributiva maturata a seguito della posticipazione.

contributivo minimo. La crescita dell'importo medio nel 2000 risulta in linea con la percentuale di indicizzazione eccetto per la categoria di vecchiaia per la quale il differenziale risulta dell'1,4%.

Il rallentamento della dinamica della spesa pensionistica nel triennio 1999-2000 ha consentito una significativa riduzione del rapporto fra le rate di pensioni erogate e la massa salariale (aliquota di equilibrio teorica). Il rapporto scende dal 48,1% del 1997 al 44,2% del 2000 con una riduzione di circa 4 punti percentuali di cui la metà conseguiti nell'ultimo anno del triennio. Il risultato evidenzia una significativa inversione di tendenza rispetto agli 8 anni precedenti in cui lo stesso indicatore era cresciuto di circa 1 punto percentuale di aliquota all'anno. Tale incremento scaturiva dal fatto che, nel periodo 1990-1997, il tasso di variazione della spesa pensionistica è risultato significativamente superiore a quello del monte imponibile (7,5% contro 5,2%). Al contrario, nel triennio 1998-2000, la spesa pensionistica è cresciuta ad un tasso nettamente inferiore a quello del monte salari (2,4% contro 5,2%) nonostante la crescita economica mediamente contenuta.

Rispetto al PIL, la dinamica della spesa pensionistica presenta una sostanziale stabilizzazione dopo una fase di crescita particolarmente intensa fra il 1991 e il 1993²⁰. Alla fine del triennio 1998-2000 il rapporto si attesta su un valore leggermente inferiore a quello del 1997 (7% contro 7,4%). Le ragioni che spiegano tale risultato risiedono essenzialmente in un incremento significativo del numero di contribuenti dopo un periodo di decrescita o sostanziale stazionarietà²¹. Nel triennio 1998-2000, il tasso di variazione medio è stato dell'1,1% (1,6% nel 2000) contrapposto ad una riduzione media dello 0,2% nell'intero periodo precedente. Il contributo derivante dal tasso di variazione del reddito medio imponibile è stato pari al 4,1% annuo nello stesso triennio, 1,2 punti percentuali in più rispetto alla dinamica delle retribuzioni lorde per dipendente (2,9%).

1.2.INDICATORI GESTIONALI

La differenza fra le entrate contributive che effettivamente competono al fondo e la spesa per prestazioni a carico del fondo esprime il saldo della gestione previdenziale. La prima componente è ottenuta sommando ai contributi effettivamente riscossi i trasferimenti da parte dello stato a copertura delle minori entrate contributive conseguenti all'attuazione di politiche di sostegno del mercato del lavoro²². Analogamente la spesa per prestazioni si

²⁰ Negli anni '95 e '96, le misure di contenimento adottate, alcune delle quali a carattere transitorio (blocco pensionamenti di anzianità nel corso del '95), hanno prodotto transitoriamente una contrazione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL dal 7,4% al 7,2% subito recuperato nel '97.

²¹ Occorre ricordare il forte calo dell'occupazione nella grande industria caratterizzata da retribuzioni mediamente alte e carriere continue e regolari ed il contestuale travaso verso le piccole imprese. Inoltre occorre segnalare la forte espansione dei lavori cosiddetti atipici che hanno indubbiamente provocato una significativa erosione della base imponibile del FPLD.

²² Si tratta prevalentemente della riduzione dell'aliquota contributiva o della fiscalizzazione degli oneri sociali accordate in maniera selettiva per territorio, per categoria di lavoratore o tipologia di impresa. I contributi riscossi dal fondo, a loro volta, sono distinti in contributi ordinari, cioè derivanti dall'applicazione dell'aliquota contributiva al salario lordo ed altre contribuzioni che comprendono un insieme eterogeneo di versamenti al fondo che hanno finalità previdenziale ma prescindono dall'attività lavorativa corrente (contributi volontari,

ottiene sottraendo alla somma delle rate di pensione la spesa relativa alle pensioni, o quota parte di esse, di cui lo stato si è assunto espressamente l'onere del finanziamento in base alla legge 88/89 (trasferimenti dalla GIAS).

Una volta depurata dei trasferimenti diretti dello stato, la somma delle rate di pensioni a carico della gestione presenta una dinamica molto meno regolare rispetto a quella della spesa complessiva. Ciò in quanto i trasferimenti dalla GIAS restano tendenzialmente costanti fatta eccezione per gli incrementi previsti da specifici interventi normativi come è avvenuto più volte in passato²³. Dal lato delle entrate, invece, i trasferimenti dello stato producono un effetto più contenuto sulla dinamica delle entrate previdenziali sia per la minore dimensione della posta correttiva che per l'andamento abbastanza stabile che questa ha assunto attorno ad un *trend* di crescita²⁴.

Il saldo fra entrate ed uscite previdenziali a carico del FPLD risulta pressoché nullo nel 2000 dopo essere stato significativamente negativo per tutto il periodo precedente con un andamento campanulare. Il disavanzo passa dai 3.169 milioni di euro del 1989 ai 10.203 milioni nel 1995 per poi scendere successivamente a 8 milioni nel 2000. In percentuale del monte imponibile, il disavanzo è risultato, in media, dell'1,1% nel triennio 1998-2000 contro il 3,0% del biennio precedente ed il 4,7% del periodo 1989-95. Il miglioramento del saldo di bilancio registrato negli ultimi anni è solo in parte imputabile al rallentamento della dinamica della spesa pensionistica e alla crescita sostenuta del monte imponibile trainata, almeno in parte, dall'aumento del numero dei contribuenti. Un contributo importante è derivato dall'elevamento dell'aliquota contributiva a decorrere dal 1996 (oltre i 5 punti percentuali di incremento), dall'aumento dei trasferimenti GIAS a carico dello Stato nel 1998 e dagli introiti per la cessione dei crediti pregressi (circa 600 milioni di euro) nel 1999. L'aliquota di equilibrio contabile (rapporto fra la spesa pensionistica a carico del fondo ed il monte imponibile) presenta un'evidente flessione nel triennio 1998-2000 dove passa dal picco di 39,1% del '97 al 34,9% del 2000 con una riduzione di oltre 4 punti percentuali, dopo una tendenza alla crescita pressoché sistematica nel periodo precedente. Il miglioramento del rapporto è ritardato di due anni rispetto a quanto emerge per il saldo di bilancio in quanto l'aliquota di equilibrio contabile non tiene conto degli effetti derivanti dagli incrementi dell'aliquota contributiva.

L'importanza di tale componente risulta evidente dal confronto fra la dinamica dei contributi ordinari e quella del monte imponibile. I primi crescono in misura significativamente superiore ai secondi proprio in conseguenza del progressivo innalzamento dell'aliquota

riscatti degli anni di laurea, pagamenti per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ecc.). Cfr Appendice C.

²³ Dai valori riportati nella tabella D emerge, ad es., che l'incremento dei trasferimenti GIAS è stato particolarmente elevato nel 1995 (circa 1.700 milioni di euro) e nel 1998 (circa 3.100 milioni di euro). Ciò ha prodotto, nel primo caso, una crescita della spesa pensionistica a carico della gestione del 3% (contro il 5% della spesa al lordo) e, nel secondo caso, addirittura una contrazione del 2,1% (contro l'incremento del 2,4% della spesa al lordo). Al contrario, negli anni non interessati da alcuna modifica, come ad es., il 1996, il 1997, il 1999, il tasso di crescita della spesa pensionistica al lordo GIAS è risultato significativamente inferiore a quello calcolato al netto (nel 1999, il 3,3% contro il 4,6%).

²⁴ Solo negli anni 1993-1995, in cui si producono oscillazioni significative, si evidenzia un notevole disallineamento fra il tasso di crescita delle entrate previdenziali e quello delle sole entrate contributive (i valori del triennio sono, rispettivamente, 8,5%, -1,2% e 1,5% contro 4,2%, 2,2% e 3,8%)