



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE

## **Riformare la legge Fornero. Chi pagherà le pensioni dei giovani?**

Novembre 2018<sup>1</sup>

<b>Indice</b>	
1. I sistemi pensionistici: ad ogni paese il suo	p.1
2. I rischi per la sostenibilità	p.3
3. La riforma Fornero	p.3
4. Proposte di Riforma: verso Quota 100	p.6
5. Domande aperte	p.7
❖ Per approfondire	p.8

### **1. I sistemi pensionistici: ad ogni paese il suo**

La riforma del sistema pensionistico italiano è un tema che ha riempito il dibattito politico quasi senza interruzioni negli ultimi decenni. La c.d. **riforma Fornero** (Legge 244 del dicembre 2011) viene introdotta dal governo Monti a fine 2011 in un contesto di criticità delle finanze pubbliche italiane con l'obiettivo di accelerare la convergenza al metodo contributivo (*vedi sotto*) di calcolo delle pensioni, aumentare e uniformare (tra lavoratori e lavoratrici e tra diverse categorie) l'età di pensionamento, al fine di allentare la tensione sui conti pubblici e di rendere più sostenibile il sistema pensionistico nel medio periodo.

Da cosa dipende la sostenibilità di un sistema pensionistico? Quali sono i possibili elementi di criticità del sistema? Queste domande sono al centro di ogni discorso e proposta di riforma delle pensioni. Per rispondere, bisogna prima comprendere quali sono le caratteristiche specifiche di ciascun sistema nazionale. Ci concentriamo solo sulla componente cosiddetta **previdenziale** (ossia, tralasciamo la componente assistenziale, come le pensioni minime o le "pensioni di cittadinanza").

- La componente previdenziale è, in quasi tutti i paesi OCSE, una forma di risparmio **obbligatorio**, che può essere gestito da istituzioni pubbliche (è così nei due terzi dei paesi, e tra questi l'Italia, con l'INPS) oppure private. Le eccezioni sono Irlanda e Nuova Zelanda, dove il risparmio previdenziale non è obbligatorio.
  - In molti paesi, inoltre, a fianco della previdenza obbligatoria esistono schemi aggiuntivi, a carattere volontario (previdenza complementare)
- Una prima distinzione da considerare è tra sistemi previdenziali a capitalizzazione e sistemi a ripartizione. Un sistema pensionistico a **capitalizzazione** ricalca alcune caratteristiche tipiche di un'assicurazione privata. È un sistema a **contribuzione definita** (come in Danimarca; in Norvegia e Svezia si affianca al sistema a ripartizione): i contributi versati (obbligatori o volontari) entrano in un conto individuale, e quindi sono investiti nel mercato finanziario: a fine carriera, il montante accumulato fornisce i proventi con cui pagare le prestazioni pensionistiche del pensionato. **"I contributi di oggi pagano, capitalizzati, le pensioni di domani."**<sup>2</sup> Le regole del sistema definiscono l'ammontare dei contributi dovuti dal lavoratore, ma non l'ammontare della pensione futura, che dipenderà per un verso dai rendimenti

<sup>1</sup> A cura di Giacomo Danda, Antonio Marsi e Riccardo Rovelli. Gli autori ringraziano Carlo Mazzaferro per i puntuali commenti ad una prima bozza di questo documento, senza coinvolgerlo nelle opinioni o errori qui contenuti.

<sup>2</sup> Paolo Bosi, "Corso di Scienza delle Finanze". il Mulino, 2012.

ottenuti nei mercati finanziari nel corso della vita contributiva e dall'altro dalla durata attesa della prestazione pensionistica, che coincide con l'aspettativa di vita al momento del pensionamento.

- La maggior parte dei sistemi previdenziali pubblici sono, al contrario, sistemi **a ripartizione**. Dal punto di vista finanziario, i contributi versati dai lavoratori attivi servono a finanziare le prestazioni percepite nello stesso anno dai pensionati: **i contributi di ciascun anno finanziano le pensioni di quell'anno**. In tali sistemi, tuttavia, vi sono almeno tre diversi modi di calcolare l'ammontare delle pensioni:
  - Sistemi a **prestazione definita** (come in Olanda, Spagna, Svizzera, UK e USA). In tal caso, in generale il lavoratore conosce sin dal primo contributo versato le variabili che determinano l'ammontare delle prestazioni che riceverà<sup>3</sup>: queste possono dipendere, in generale, dalla durata della vita lavorativa e dal reddito percepito in tale periodo.
  - Sistemi a **punti** (come in Francia o Germania): ciascun anno di contribuzione fa guadagnare "punti" in base ai guadagni di ciascuno. A fine carriera, ai punti accumulati viene attribuito un valore, e quindi sono convertiti nel pagamento di una pensione regolare.
  - Sistemi **contributivi nozionali** (in Italia e Polonia, ma anche in Norvegia e Svezia – dove è complementato da un sistema a capitalizzazione). In questi sistemi, ai contributi nozionali versati su ciascun conto individuale si applica un tasso di rendimento convenzionale (ad esempio, pari al tasso di crescita del PIL nominale) e si genera così, a fine carriera, un capitale nozionale che viene convertito in un flusso di pagamenti pensionistici regolari, in base ad una formula che tiene conto dell'aspettativa di vita (quindi, ad un pensionamento anticipato fa riscontro una pensione più bassa).
- In Italia, il **sistema contributivo nozionale** è stato introdotto dal 1996, ma si applica in toto solo a chi ha iniziato a lavorare da quell'anno. Per chi ha iniziato prima, vale invece un sistema misto tra il precedente sistema, c.d. "**retributivo**" (che calcolava le pensioni in base alla retribuzione degli ultimi 5 anni) e quello contributivo. Le caratteristiche della componente contributiva sono:
  - **Ammontare** dei contributi individuali: il 33% della retribuzione imponibile annua (per i lavoratori dipendenti, fino a un massimale di circa 100 mila euro).
  - **Tasso di capitalizzazione**, al quale vengono rivalutati annualmente i contributi versati negli anni precedenti: il tasso medio di crescita del PIL nominale negli ultimi 5 anni. Nel 2017 era 1,004684.
  - **Montante** contributivo individuale: la somma dei contributi versati, attualizzati al tasso di capitalizzazione.
  - **Coefficiente di trasformazione**: è calcolato in base all'aspettativa di vita nel momento in cui si va in pensione: è tanto maggiore quanto minore è l'aspettativa di vita, ossia quanto più tardi si va in pensione nell'intervallo fra 57 e 70 anni. È rivisto ogni tre anni. I coefficienti applicabili fino al 31.12.2018 per alcune età sono:

Età	57	62	67	70
Coefficiente di trasformazione	4,25	4,86	5,70	6,38

Fonte: OECD, *Pensions at a Glance 2017*

<sup>3</sup> Tuttavia la possibilità di future riforme delle regole rende comunque incerte le aspettative sulle prestazioni pensionistiche cui ciascun lavoratore avrà diritto in futuro.

Bisogna però notare che tutte le norme adottate (dal 1995 in poi, inclusa la Legge Fornero) hanno sempre posto **ulteriori limiti alla “scelta” dell’età minima** richiesta per accedere alla pensione (vedi avanti la Tabella 1).

- **Importo annuo** della pensione: è dato dal prodotto fra montante contributivo e coefficiente di trasformazione. È soggetto all’imposta sui redditi.

## 2. I rischi per la sostenibilità

Mentre per i sistemi a capitalizzazione i principali rischi sono legati al possibile azzardo morale da parte gestori dei fondi pensionistici ed ai rischi di instabilità dei mercati finanziari, **la stabilità dei sistemi a ripartizione è principalmente messa in questione dalle dinamiche demografiche e occupazionali**. Ad esempio, shock demografici e/o occupazionali possono ridurre la platea di lavoratori attivi nel medio termine e quindi ridurre anche il flusso dei contributi: in questo caso sarà più difficile finanziare le pensioni percepite da chi si è già ritirato dal mercato del lavoro.

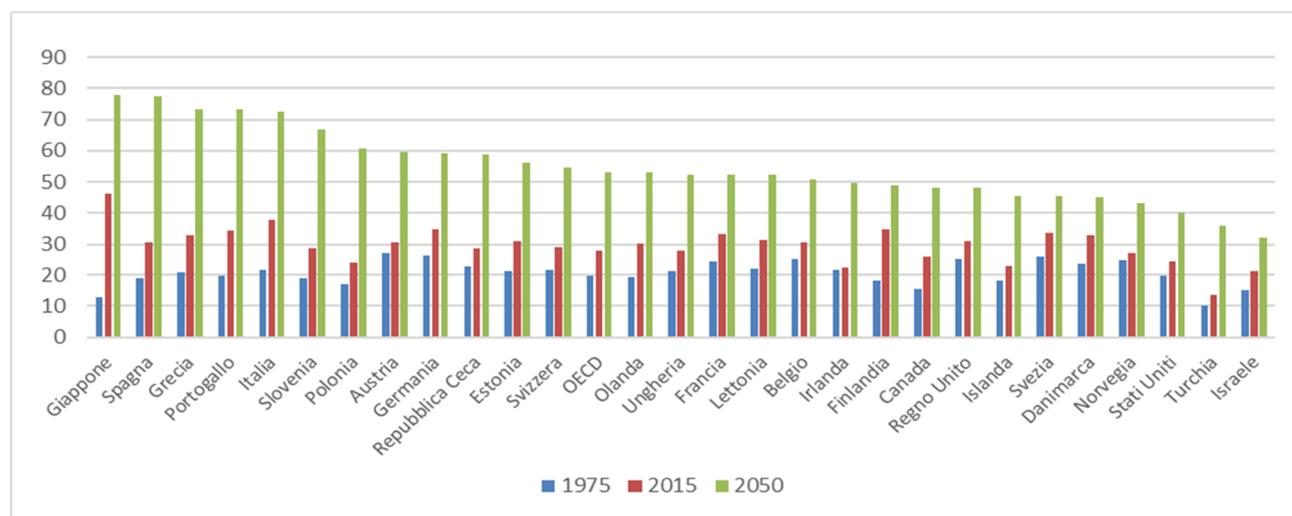
Una misura delle criticità legate all’andamento demografico è data dal c.d. **indice di dipendenza degli anziani**, che misura il rapporto tra individui con età superiore a 65 anni e individui in età lavorativa (tra i 20 e 64 anni). Più basso è l'indice, più è probabile che i contributi dei lavoratori attivi siano sufficienti a finanziare le pensioni da erogare. Quando invece l'indice aumenta, è più probabile che si verifichi (oggi o negli anni futuri) uno squilibrio fra contributi e pensioni dovute. In questo caso, ci sono diverse possibilità:

- Aumentare i contributi a carico dei lavoratori correnti
- Diminuire l’ammontare delle prestazioni previste
- Aumentare l’età di pensionamento
- Finanziare lo sbilancio tra contributi e pensioni con risorse “straordinarie” – ad esempio a carico della fiscalità generale.

E’ importante notare che questi interventi attuano in genere anche una **redistribuzione inter-generazionale** (dai più giovani verso i più vecchi).

Come si vede dalla Figura 1, l'Italia ha uno tra i più alti indici di dipendenza tra i paesi OCSE, e le previsioni sull’andamento dell’indice arrivano oltre il 70% per il 2050.

**Figura 1 – Indice di dipendenza degli anziani**

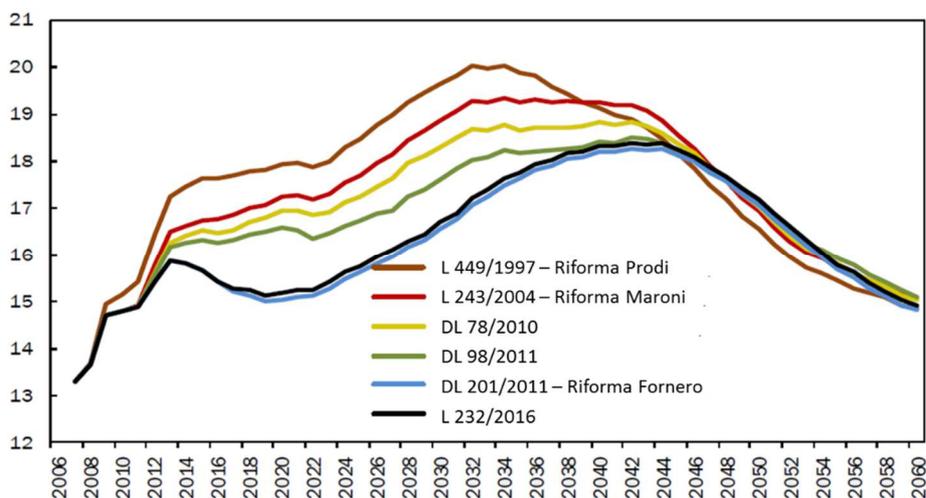


Fonte: OECD, *Pensions at a Glance 2017*.

### 3. La riforma Fornero

La riforma Fornero è stata l'ultima di una lunga serie di riforme attuate dai governi precedenti, tutte volte ad abbassare l'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, e in questo modo rendere sostenibile il sistema pensionistico italiano. La Figura 2 riporta le stime relative alla spesa pensionistica in rapporto al PIL per diverse ipotesi normative. Dalla figura appare chiaro come la legge Fornero abbia consentito di abbassare le stime per la spesa pensionistica annuale (in rapporto al PIL) per circa un punto percentuale, fino al 2030 circa.

**Figura 2. Previsioni del rapporto tra spesa pensionistica e PIL: le diverse riforme**



Fonte: Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 (MEF)

I punti principali della riforma Fornero sono:

- 1. Abbandono del calcolo retributivo a favore del contributivo (nozionale):** per tutti i lavoratori le quote di pensione dal 2012 vengono calcolate con il sistema contributivo.
- 2. Innalzamento dei requisiti di vecchiaia** (vedi tabella) e **indicizzazione dei requisiti contributivi e di età per l'accesso alle pensioni.**
- 3.** Inoltre, adeguamento dei requisiti di vecchiaia fra le diverse categorie, in modo da ottenere una graduale **convergenza verso requisiti uniformi** per il trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi.
- 4. Abolizione della pensione di anzianità<sup>4</sup> e introduzione della "pensione anticipata".**
- 5. Incentivazione al proseguimento dell'attività lavorativa fino a 70 anni** (prevedendo il calcolo dei coefficienti di trasformazione fino a tale età).

Il requisito di **vecchiaia** fa riferimento ad un criterio di accesso alla pensione subordinato al raggiungimento di una certa età anagrafica (a Gennaio 2019, 67 anni). Il criterio di **anzianità** invece, prevede che il diritto a percepire la pensione nasca quando il contribuente matura una determinata anzianità contributiva, ossia lavori e versi contributi al sistema pensionistico da un certo numero di anni.

Infine, la c.d. **pensione anticipata** si basa su un doppio requisito: combina criteri di vecchiaia e anzianità consentendo al lavoratore di ritirarsi dal mercato del lavoro una volta raggiunta una certa età anagrafica (solitamente inferiore rispetto al requisito per la pensione di vecchiaia), fatto salvo anche il raggiungimento di una certa anzianità contributiva. L'opzione di pensionamento anticipato prevedeva, all'indomani della

<sup>4</sup> La pensione di anzianità, nel 2011, consentiva di andare in pensione ai lavoratori dipendenti con quota 60 anni di età e 36 di contribuzione, oppure 61 e 35, oppure solo 40 di contribuzione. Per gli autonomi il requisito di vecchiaia era maggiore di un anno (ossia 61 e 36 oppure 62 e 35).

riforma Fornero, il pensionamento senza penalizzazioni per pensionandi con 62 anni di età e 42 anni e 1 mese di anzianità contributiva (41 anni e 1 mese per le donne). Il pensionamento era altresì possibile ad età inferiori con una penalizzazione dell'1% per ogni anno di anticipo, che arriva al 2% per ogni anno di anticipo sotto i 60 anni di età. Un successivo intervento legislativo in materia di pensioni del Governo Renzi (L. 232/2016) ha però abolito le suddette penalizzazioni, trasformando di fatto l'istituto della pensione anticipata in un canale di uscita unicamente subordinato ad un criterio di anzianità contributiva (a Gennaio 2019, 43 anni e 3 mesi di contributi, 42 anni e 3 mesi per le donne. Vedi terza colonna della Tabella 1).

**Tabella 1: Requisiti Pensionistici Pre/Post Fornero e Ipotesi di Riforma**

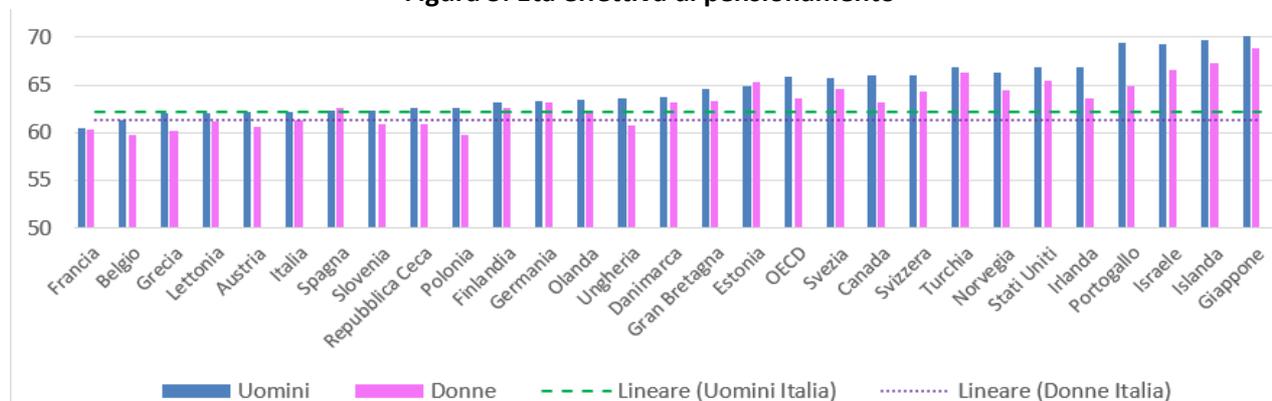
		Pre Fornero (lug 2011)	Post Fornero (gen 2012)	Normativa vigente (gen 2019) (1)	Ipotesi di riforma (2)
Uomini	Requisito anagrafico (età)	65 anni	66 anni	67 anni	67 anni
	Requisito contributivo (anni di contributi)	40 anni contr.		43 anni e 3 mesi contr.	43 anni e 3 mesi contr.
	Doppio requisito (età + anni di contributi)	60 anni + 36 anni contr.	62 anni + 42 anni e 1 mese contr.		62 anni + 38 anni contr.
Donne	Requisito anagrafico (età)	60 anni	62 anni (66 pubblico)	67 anni	67 anni
	Requisito contributivo (anni di contributi)	40 anni contr.		42 anni e 3 mesi contr.	42 anni e 3 mesi contr.
	Doppio requisito (età + anni di contributi)	60 anni + 36 anni contr.	62 anni + 41 anni e 1 mese contr.		62 anni + 38 anni contr.

Fonte: Mutual Information System and Social Protection. Note: La tabella fa riferimento esclusivo ai requisiti per i lavoratori dipendenti. (1) Come da modifiche ex L.232/2016. (2) Fonte: DEF 2019. L'ipotesi di riforma prevede altresì il blocco dell'indicizzazione alle aspettative di vita dei requisiti di anzianità.

Come si può vedere nella Tabella 1, l'innalzamento dei requisiti pensionistici ha comportato ritardi anche significativi dell'uscita dal mercato del lavoro, soprattutto per alcune categorie di lavoratori.

Occorre comunque sottolineare che, come evidenziato dalla Figura 3, e anche grazie alla possibilità della pensione anticipata, l'età media di uscita dal mercato del lavoro è rimasta ben al di sotto dei requisiti formali di vecchiaia.

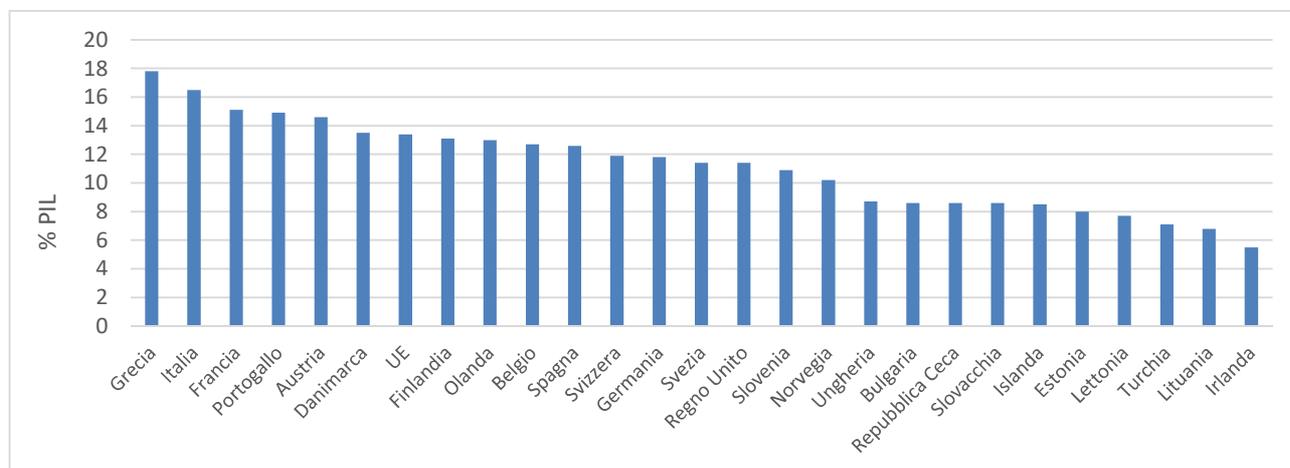
**Figura 3: Età effettiva di pensionamento**



Fonte: OECD, Pensions at a Glance 2017

Dalla Figura 4 notiamo inoltre come in termini di spesa pensionistica (inclusa la spesa assistenziale) in rapporto al PIL l'Italia, con il 16,5%, sia seconda solo alla Grecia.<sup>5</sup>

**Figura 4: Spesa Pensionistica in rapporto al PIL (2015)**



Fonte: Eurostat.

A questo proposito, tuttavia, la Commissione Europea ha osservato (sia a maggio che a novembre 2018) che le previsioni in merito all'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nei prossimi anni potrebbero peggiorare di alcuni punti percentuali, sia per le correzioni alla Legge Fornero già adottate nel 2017 e 2018, che per le riforme preannunciate dal nuovo governo, che anche per il deterioramento prevedibile dei trend demografici<sup>6</sup>.

#### 4. Proposte di Riforma: verso Quota 100

Il nuovo Governo guidato da Movimento 5 Stelle e Lega propone una “controriforma” della legge Fornero, per rendere meno stringenti i requisiti previsti dalla stessa. Il “contratto di governo” recita: *“Occorre provvedere all’abolizione degli squilibri del sistema previdenziale introdotti dalla riforma delle pensioni cd. “Fornero”, [...] per agevolare l’uscita dal mercato del lavoro delle categorie ad oggi escluse.”*

Tale riforma è motivata inoltre dalla convinzione che un aumento dei pensionamenti spingerà le imprese ad assumere un maggior numero di giovani: *“Noi l’anno prossimo pensioniamo con Quota 100 centinaia di migliaia di italiani ... lo ho parlato con aziende grandi e medie, e alcune mi hanno detto, anche grandi aziende di stato, che in alcuni casi applicheranno un rapporto di uno a tre: ogni pensionato tre giovani.”*<sup>7</sup>

La proposta di riforma in discussione si articola (presumibilmente) su due punti:

<sup>5</sup> La Figura 4 confronta per tutti i paesi la spesa pensionistica lorda. Questo è importante, perché in Italia le pensioni sono soggette all'imposta sui redditi, mentre in altri paesi ciò non avviene.

<sup>6</sup> *“In fact, the long-term sustainability ensured by past pensions reforms, by curbing implicit liabilities arising from population ageing, is deteriorating. This is due to worsening demographic trends projected by Eurostat and by recently adopted reforms. In particular, the 2017 and 2018 budgets already contained measures that partially reversed past pension reforms, contributing to increase Italy's old-age pension expenditure over the medium term. In this regard, the revised 2019 draft budgetary plan contains additional provisions that will backtrack on past progress, substantially increasing public spending for old-age pensions”* (European Commission, “Italy – Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union”, 21 November 2018).

<sup>7</sup> Luigi Di Maio, Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, alla trasmissione “di Martedì”, tv la7, 24 ottobre 2018. <http://www.la7.it/dimartedi/video/luigi-di-maio-vs-massimo-franco-ogni-pensionato-porter%C3%A0-a-tre-giovani-assunti-accetto-la-sua-aria-di-24-10-2018-253814>

1. **Nuovo canale di pensionamento anticipato a Quota 100:** pensionamento possibile **dal compimento dei 62 anni di età** se si sono maturati **38 anni di anzianità contributiva**. L'uscita dal mercato del lavoro sarà possibile a partire da aprile 2019 con 4 finestre annuali distanziate tra loro di 3 mesi senza penalizzazioni<sup>8</sup>.
2. **Abolizione dell'indicizzazione dei requisiti di anzianità contributiva all'aspettativa di vita**<sup>9</sup>.

La riforma consentirebbe di andare in pensione a circa **475.000 lavoratori** (di cui 326.000 maschi) in più rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, facendo crescere la platea totale di nuovi pensionati ad un totale di quasi 694.000 individui per il 2019. Il 90% degli interessati da Quota 100 per il 2019 possiederebbe i requisiti necessari già a fine 2018 mentre il restante 10% li maturerebbe nel corso del 2019.

**La spesa messa a bilancio per la riforma ammonta a 6.7 mld di euro per il 2019** e 7 mld per gli anni successivi fino al 2021. D'altra parte, le previsioni di spesa nel caso in cui la totalità degli interessati decidesse di cogliere l'occasione per uscire dal mercato del lavoro arriverebbero ad un ammontare lordo di quasi 13 mld di euro. Pertanto, un aspetto centrale da considerare nelle previsioni decisionali degli interessati sono i **disincentivi economici al pensionamento anticipato**. Nonostante l'assenza di penalizzazioni formali il minor montante contributivo associato al pensionamento anticipato comporterebbe di fatto delle **decurtazioni quantificabili in circa il 5%** in caso di anticipo di un anno rispetto alla normativa vigente che arriverebbero **fino al 30% in caso di anticipo di 4 anni**.<sup>10</sup>

Si consideri ad esempio un contribuente che nel 2019 ha 62 anni e soddisfa i requisiti previsti dalla riforma (38 anni di contributi). Se andasse in pensione subito l'assegno che percepirebbe sarebbe del 30% circa minore rispetto a quanto percepirebbe se aspettasse di soddisfare il requisito per la pensione di vecchiaia (67 anni). Se invece confrontiamo il totale delle prestazioni attese, la decurtazione si riduce del 8% (si tiene conto in questo caso dei 5 anni in più di prestazioni erogate).

## 5. Domande aperte

Non conosciamo ancora in dettaglio la riforma che verrà presentata in Parlamento. Nell'attesa, molte domande restano aperte. Su alcune può essere opportuno interrogarsi da subito:

- Vista la posizione dell'Italia nel confronto internazionale, è opportuno perseguire un percorso di riforma che ci allontana, in termini di spesa per pensioni su PIL e età effettiva di pensionamento, dalla media dell'Unione Europea e dell'OCSE?
- Qual sarà l'effetto della riforma proposta sull'occupazione giovanile? In che misura il pensionamento anticipato degli anziani porterà nuovi posti di lavoro per i giovani?<sup>11</sup>
- Se gli anziani verranno comunque sostituiti da giovani che pagano minori contributi, come evolverà nei prossimi anni il rapporto tra spesa per pensioni e PIL? È possibile che si renda necessario, per assicurare la sostenibilità, aumentare i contributi, o ridurre i coefficienti di trasformazione?
- Se l'obiettivo è incentivare l'occupazione giovanile, perché non agire invece sul lato dei contributi, riducendo il cuneo fiscale?
- Poiché la spesa pensionistica è in generale poco redistributiva, è corretto sostenere che, aumentando il peso delle pensioni, si ridurrà la capacità redistributiva della spesa pubblica?

---

<sup>8</sup> [Reuters, 7 novembre 2018.](#)

<sup>9</sup> [Reuters, 6 novembre 2018.](#)

<sup>10</sup> Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. 12 Novembre 2018.

<sup>11</sup> Boeri, Garibaldi e Moen (2017) trovano una conferma empirica (basata sugli effetti delle riforme fino al 2014) a favore di un significativa relazione (negativa) tra variazioni dell'età di pensionamento e dell'occupazione giovanile.

## ❖ Per approfondire:

### Libri e rapporti di approfondimento

Paolo Bosi, "Corso di Scienza delle Finanze". il Mulino. 2012.

OECD, "Pensions at a Glance 2017". December 2017

### Le pensioni in Italia oggi

Salvatore Martorelli, "Come si calcolano, nel 2017, le pensioni dei lavoratori iscritti all'INPS". FNP CISL Lombardia, Aprile 2017.

Michal Andrie, Shafik Hebous, Alvar Kangur, and Mehdi Raissi, "Italy: Toward a Growth-Friendly Fiscal Reform". IMF Working Paper 18/59, March 2018.

OECD, "Pensions at a Glance 2017: Country Profiles – Italy". <http://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Italy.pdf>

### Dibattito e documenti sulle proposte più recenti in Italia

Tito Boeri, Pietro Garibaldi and Espen Moen (2017) "Closing the Retirement Door and the Lump of Labor". Mimeo, [http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump\\_of\\_Labor\\_26may\\_2017.pdf](http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf)

Alberto Brambilla (Intervista di Valentina Conti), "Addio alla Fornero, bastano 5 miliardi reddito cittadinanza con fondi del Jobs Act", La Repubblica, 04-06-2018

Michel Martone, "Perché tutti (s)parlano della Riforma Fornero ma nessuno l'abolisce". Luiss, 19 dicembre 2017

Carlo Mazzaferro, "Riforma Fornero: Perché non si può tornare indietro". Lavoce.info, 16 febbraio 2018

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, "La riforma delle pensioni tra passato e futuro". Comunicato stampa, 27 novembre 2017. [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-171118\\_CS\\_Pensioni\\_Osservatorio\\_CPI.pdf](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-171118_CS_Pensioni_Osservatorio_CPI.pdf)

Silvia Gatteschi, "Pensioni: Spendiamo più degli altri?". Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 23 maggio 2018. [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-18\\_Pensioni\\_23.05.2018.pdf](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-18_Pensioni_23.05.2018.pdf)

Ufficio Parlamentare di Bilancio, Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, 12 novembre 2018

Ufficio Parlamentare di Bilancio, Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, Focus no. 8, 2018.