La spesa pensionistica italiana in un quadro comparato

Roberto Artoni, | 21 dicembre 2020

Un tipico *cauchemar* del dibattito politico-economico nel nostro paese è costituito dalla spesa pensionistica. Vi partecipano studiosi disinteressati che hanno dato e danno contributi significativi, ma anche rappresentanti impliciti ed espliciti di interessi che hanno contribuito in questi anni a fornire una rappresentazione per certi versi drammatizzante dello stato e delle prospettive del nostro sistema previdenziale.

Questa nota si propone di fornire una base documentale al dibattito utilizzando le serie elaborate da Eurostat, che ha reso disponibili, nella loro completezza fino al 2017, i dati relativi alle spese per la protezione sociale nell'Unione Europea: il dato complessivo è ripartito per funzioni al lordo e al netto del prelievo fiscale sulle prestazioni. La spesa riferita esclusivamente alle pensioni per invalidità, vecchiaia e superstiti è poi specificamente riportata.

Una descrizione compiuta della spesa pensionistica all'interno del sistema di protezione sociale in termini comparati è il presupposto per l'analisi delle prospettive, o della cosiddetta sostenibilità, del sistema pensionistico nel nostro paese. Il tema può essere affrontato ipotizzando, con grande fiducia nella capacità di previsione di studiosi o di organizzazioni, evoluzioni di reddito e di retribuzioni, oltre che di tassi di attività, per i prossimi anni o decenni. In alternativa, più prosaicamente, ponendo al centro dell'analisi le caratteristiche per reddito e per tipologia contrattuale dei rapporti di lavoro oggi esistenti, ci possiamo chiedere quali sono le prospettive di un sistema pensionistico considerato nella sua funzione fondamentale di garantire un tenore di vita dignitoso una volta cessata l'attività lavorativa, compito che solo lo Stato può adempiere.

Le prestazioni al lordo e al netto delle imposte

Le rilevazioni di Eurostat consentono di comparare la spesa per la protezione sociale nei paesi europei. In questa sede abbiamo esaminato i benefici erogati in alcuni paesi europei significativi (tab.1). Le spese per il complesso delle funzioni di protezione sociale, al netto delle spese di gestione e al lordo del prelievo fiscale sulle prestazioni, si collocavano nel 2017 fra il 32% del pil in Francia e il 26% del pil nel Regno Unito. Negli altri paesi (Italia, Germania e Svezia) i benefici erano intorno al 28%, sempre in termini di prodotto interno.

Tabella 1 - Benefici di protezione sociale (2017)

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Svezia
Protezione lorda	**27,8**	**28,4**	**31,7**	**26,1**	**28,2**
Protezione netta	**24,6**	**25,8**	**29,9**	**25,3**	**24,9**
Funzione vecchiaia lorda	**13,6**	**9,1**	**12,7**	**11,2**	**12,4**
di cui:					
pensioni vecchiaia nette	*9,1*	*7,7*	*11,4*	*8,9*	*7,0*
Imposte	*2,9*	*1,4*	*0,4*	*0,9*	*3,3*
altri interventi	*1,6*	*4,5*	*0,9*	*1,4*	*2,1*
Funzione superstiti lorda	**2,6**	**1,8**	**1,7**	**0,1**	**0,3**
di cui:					
pensioni superstiti nette	*2,0*	*1,5*	*1,6*	*0,1*	*0,3*
imposte	*0,4*	*0,3*	*0,1*		
altri interventi	*0,2*				
Funzione invalidità	**1,6**	**2,4**	**2,0**	**1,7**	**2,8**

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Svezia
di cui:					
pensioni	*0,8*	*0,1*	*2*	*1,2*	*0,9*
altri interventi	*0,8*	*2,3*	*0,5*	*1,9*	
Invalidità vecchiaia superstiti (IVS)	**17,8**	**13,3**	**16,4**	**13,0**	**15,5**
disoccupazione	1,5	1	1,9	0,3	1
famiglia	1,1	3,3	2,4	2,5	2,9
abitazione	0,1	0,6	0,8	1,2	0,4
malattia	6,4	10	9,1	8,5	7,4
esclusione sociale	0,8	0,3	1	0,6	1,1
TOTALE	27,7	28,5	31,6	26,1	28,3

Fonte: Eurostat, I dati sono tratti dalle tavole *Social benefits by function, Net social benefits by functione*Expenditure on *pensions,*sottosezioni del tema*Social Protection*all'interno di*Population and Social Conditions*

Il prelievo fiscale complessivo, gravante essenzialmente sulle prestazioni di vecchiaia e superstiti, modifica il quadro. Dopo il prelievo le erogazioni per la protezione sociale scendono al di sotto del 25% del pil in Italia e Svezia, mentre più contenuti sono gli effetti in Germania e Regno Unito, che dopo le imposte hanno un livello di spesa intorno al 26%. Continuano ad essere relativamente elevate le spese in Francia, poco al disotto del 30%. Si tenga presente che per le prestazioni previdenziali pubbliche il prelievo tributario avviene al momento dell'erogazione. Eurostat oltre a ripartire la spesa per la protezione sociale, al lordo e al netto, fra le diverse funzioni, fornisce anche i dati relativi alla spesa pensionistica (*pension expenditure)* in termini lordi, riferiti sia al totale, sia alle pensioni di vecchiaia e a quelle d'invalidità; per differenza rispetto al totale si ottiene la spesa per i superstiti.

È ragionevole ipotizzare che le imposte relative alle funzioni vecchiaia (*old age*) e superstiti (*survivors*) si applichino, senza molti margini di errore, alle erogazioni pensionistiche in senso stretto di vecchiaia e superstiti; in altri termini la differenza fra le erogazioni *old age* e *survivors* al lordo e al netto deve essere portata in diminuzione della *pension expenditure* lorda riferita alle due categorie.

Per il nostro paese le pensioni di vecchiaia prima dell'applicazione delle imposte erano pari all'11,7%; una volta dedotte le imposte, scendono al 9,1%. D'altro canto, la funzione *old age*, come rilevata da Eurostat, ammonta complessivamente al 13,7% del pil. All'interno di questo valore possiamo distinguere quanto percepiscono effettivamente i pensionati (9,1% del pil), quanto ritorna allo Stato sotto forma di imposte (2,6%) (quantificati in 52 miliardi nell'ultimo Rapporto Annuale dell'Inps) e una componente residuale, il 2,9%, nella quale rientrano tutte le erogazioni non pensionistiche della funzione *old age.* Rinviando all'appendice per ulteriori dettagli, la funzione vecchiaia (*old age*) di Eurostat, tipicamente utilizzata nelle comparazioni internazionali*,* include le erogazioni annuali da parte di datori pubblici e privati in termini di TFR limitatamente alla quota riferibile alla funzione vecchiaia (la restante quota rientra nella funzione disoccupazione) ed alcune spese per servizi erogati a protezione della funzione vecchiaia. Analogamente, nelle altre due funzioni, superstiti e invalidità (*survivors* e *disability)*, sono compresi interventi di natura assistenziale, quali le rendite infortunistiche e le prestazioni per invalidità civile.

Sempre con riferimento all'Italia, un analogo esercizio può essere effettuato per la funzione superstiti, che registra erogazioni pari al 2,6% del pil, destinate per il 2% alle pensioni nette, per lo 0,4% alle imposte e per lo 0,2% ad altri servizi. Per le pensioni di invalidità, ipotizzando che il prelievo fiscale sia nullo, le erogazioni della funzione si ripartiscono fra pensioni e servizi. Rimane un residuo fiscale non spiegato pari allo 0,2%.

La comparazione

Possiamo effettuare un analogo esercizio per gli altri paesi, soffermandoci in primo luogo sulla funzione *old age* e confrontando i risultati con il nostro paese. Se prima delle imposte la differenza nella spesa per pensioni rispetto alla Germania era pari a 2,6 punti percentuali di pil (11,7 contro 9,1%), dopo le imposte scende a 1,4 punti (9,1 contr 7,7); il confronto fra Germania e Italia presuppone che il sistema previdenziale dei lavoratori autonomi sia caratterizzato nei due paesi dagli stessi elementi di obbligatorietà.

Il divario continua ad essere rilevante nei confronti della Francia dove i benefici sono relativamente elevati rispetto ai nostri (11,8% del pil contro 9,1%). Ci poniamo sostanzialmente allo stesso livello del Regno Unito (8,9%), mentre la spesa per pensioni dopo le imposte è inferiore (7%) in Svezia, dove il dato sembra riferirsi alle pensioni pubbliche ad esclusione delle pensioni occupazionali, di cui gode oltre il 90% della forza lavoro [OECD, Pension Systems – Sweden, 2020].

Dal confronto dei livelli di spesa riferiti alle altre funzioni emergono alcuni aspetti meritevoli di sottolineatura. La spesa per superstiti è in Italia la più elevata, anche se il divario al netto della componente fiscale si attenua; da notare che in Svezia e Regno Unito la spesa per superstiti è praticamente nulla. In questi paesi è al contrario molto più alta la spesa per le famiglie, che in Italia è apparentemente molto contenuta, facendo sorgere qualche dubbio sull'omogeneità dei criteri di classificazione (se non altro per l'esclusione delle agevolazioni fiscali a favore della famiglia). La spesa sanitaria è poi molto alta in Germania; per questa funzione l'Italia si colloca al livello più basso insieme alla Svezia; anche la commistione fra spesa previdenziale, sanitaria e assistenziale impone un'ovvia cautela nella lettura dei dati riferiti a queste funzioni. Non a caso, si può aggiungere, la spesa complessiva al netto delle imposte, con l'eccezione della Francia, è allineata in tutti i paesi da noi considerati.

Considerazioni ulteriori

Conviene soffermarsi ancora sulla spesa pensionistica per individuare fattori specifici alla realtà italiana che concorrono a determinare il livello di spesa, sia che lo si voglia valutare o eccessivo o coerente con quello dei paesi europei. In primo luogo, in Italia la percentuale della popolazione di età superiore ai 65 anni è la più alta fra i paesi qui esaminati (nel 2019 il 22,8%, contro il 21,5 della Germania, il 20,1 della Francia, il 19,9 della Svezia e il 18,4 del Regno Unito).

Sulla spesa attuale ha poi influito il ricorso a interventi assistenziali denominati pensioni, ampiamente utilizzati in passato al fine di garantire trattamenti accettabili a tutti coloro che avevano una storia personale caratterizzata da mediocri storie reddituali o da un'ampia evasione contributiva. Anche se in progressivo esaurimento questa componente continua a essere presente nella spesa per vecchiaia. Sulla spesa per superstiti, a parità di altre condizioni, influisce il ridotto tasso di attività delle donne nel nostro paese: la concentrazione delle pensioni ai superstiti ai livelli più bassi testimonia della natura fondamentalmente assistenziale di larga parte delle pensioni di reversibilità. Al di là delle precedenti osservazioni questi fattori spiegano a mio giudizio il differenziale di spesa per le pensioni al netto delle imposte nei confronti di Svezia e Germania, che pure hanno livelli più elevati di spesa nelle altre funzioni di natura tendenzialmente assistenziale.

Rimane poi il fatto che i confronti in termini di prodotto interno lordo tendono a incorporare l'andamento macroeconomico relativamente sfavorevole del nostro paese nell'ultimo decennio: le spese sociali, caratterizzate da una grande componente inerziale, frutto di eventi e comportamenti passati, forniscono, se rapportate al prodotto interno, una rappresentazione che va al di là della specifica evoluzione del sistema di protezione sociale. Con riferimento alla spesa pensionistica al lordo delle imposte nella definizione adottata dalla Ragioneria Generale dello Stato il rapporto pensioni prodotto interno, dopo essersi collocato al 13 % dal 1999 al 2007, è aumentato di due punti dopo la crisi del 2008 per mantenersi intorno al 15% nei successivi anni di sostanziale stagnazione (tab. Appendice).

Quadro normativo, contesto demografico e andamenti macroeconomici concorrono, operando in senso espansivo come abbiamo visto, a fissare la spesa per vecchiaia e anzianità, al netto del prelievo fiscale, a un livello che in termini di prodotto interno si colloca nella media dei paesi qui considerati. Il dato di spesa relativo al pil implica ovviamente una distribuzione delle pensioni a livello individuale che misura la capacità del sistema pensionistico di soddisfare l'obiettivo di mantenimento di un tenore di vita correlato al reddito percepito nel corso della vita lavorativa e alla durata del rapporto di lavoro.

Soffermandoci sulle pensioni di vecchiaia e anzianità, nel 2017 l'importo lordo annuale è stato pari a 203 miliardi (su un totale di erogazioni pensionistiche di 287 miliardi) [tab.2]. Nel 2018 i due importi sono saliti rispettivamente a 209 e 293 miliardi.

Tabella 2 - Pensioni, 2018

Tipologia di pensione	Numero pensioni	Importo lordo totale annuale pensioni (migliaia di €)	Importo lordo medio annuale pensioni (€)
Vecchiaia e anzianità	11.844.013	208.855.206	17.633,82
Invalidità	1.158.073	14.083.566	12.161,21

Tipologia di pensione	Numero pensioni	Importo lordo totale annuale pensioni (migliaia di €)	Importo lordo medio annuale pensioni (€)
Superstiti	4.696.874	42.508.053	9.050,29
Indennitarie	716.213	4.175.865	5.830,48
Totale Ivs e indennitarie	18.415.173	269.622.691	14.641,33
Invalidità civile	3.366.104	17.733.604	5.268,29
Pensioni sociali	843.253	4.788.090	5.678,12
Guerra	161.181	1.199.704	7.443,21
Tutte le voci	22.785.711	293.344.089	12.874,04

Per 12 milioni di pensioni di vecchiaia e anzianità (su un totale di pensioni a qualunque titolo di 23 milioni), il 60% erano inferiori a 1500 euro mensili, il 18% era compreso fra i 1500 e i 2000 euro; la parte restante, il 22% era superiore ai 2000 euro. I dati riportati nella tab.3 consentono poi la ripartizione dei trattamenti fra i settori di provenienza dei titolari delle pensioni, da cui si trae che l’incidenza delle pensioni superiori ai 2000 euro lordi mensili è più alta per i dipendenti pubblici e più bassa per quelli privati. Si noti che l’aliquota Irpef su un reddito di 26mila euro, al netto della detrazione per le pensioni, è superiore al 22%; per redditi corrispondenti a 13 mensilità di 1500 euro, il prelievo è di poco inferiore.

Tabella 3 - Ivs e indennitarie - età, settore ed ex professione - prov., 2018