

OSSERVATORIO SULLA SPESA PUBBLICA E SULLE ENTRATE 2019

SOSTENIBILITÀ DELLA SPESA PER PENSIONI IN UN'IPOTESI ALTERNATIVA DI SVILUPPO

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali



OSSERVATORIO SULLA SPESA PUBBLICA E SULLE ENTRATE 2019

SOSTENIBILITÀ DELLA SPESA PER PENSIONI IN UN'IPOTESI ALTERNATIVA DI SVILUPPO

A cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali

L'Osservatorio è stato redatto da:

Prof. Alberto Brambilla
Prof. Gianni Geroldi
Dott. Claudio Negro
Prof. Paolo Onofri
Prof. Alessandro Rosina

Chiuso in redazione il 12 settembre 2019

Indice generale

Indice generale	V
Premessa all'introduzione	VI
Introduzione	7
1. I modelli di proiezione della spesa per pensioni: ipotesi e risultati	12
2. Conseguenze delle proiezioni a lungo termine e ipotesi di scenari alternativi	29
3. Il quadro demografico	33
3.1 Lo scenario al 2045.....	34
3.2 L'incertezza sulla distribuzione per età della popolazione.....	36
4. Popolazione in età di lavoro, forze lavoro e occupazione	40
4.1 Gli effetti dei meccanismi di sostituzione tra le coorti.....	40
4.2 Sostituzione tra coorti e i limiti legati ai profili professionali	41
4.3 Ore lavorate e numero di occupati: <i>part-time</i> e lavoro a termine	43
4.4 La disaggregazione dei dati occupazionali per fasce di età	44
4.5 Le tendenze future per giovani, donne e anziani	45
4.6 Le prospettive dell'occupabilità con una popolazione che invecchia	46
5. Variabili macroeconomiche, produttività e crescita dell'economia	50
6. Risultati, conclusioni e proposte: cosa non fare e cosa invece fare	60
6.1 Una considerazione di carattere generale	60
6.2 Pensioni.....	60
6.2.1 Classificazioni contabili e statistiche.....	60
6.2.2 Concludere definitivamente il ciclo di riforma delle pensioni	62
6.3 Demografia.....	64
6.4 Occupazione	66

Premessa all'introduzione

Il presente Osservatorio intende lanciare lo sguardo almeno cinque decenni avanti al fine di descrivere la possibile evoluzione dell'incidenza delle spese per il sistema pensionistico pubblico sulle risorse future. I capitoli che seguono metteranno a fuoco la dinamica di tali spese come conseguenza della legislazione in atto e dell'evoluzione demografica che si prospetta.

Per la determinazione della incidenza sulle risorse è fondamentale farsi un'idea della probabile evoluzione del PIL. La nostra economia viene da qualche decennio di crescita molto bassa ulteriormente depressa dalla crisi del 2008. Le prospettive pluridecennali valutate da istituzioni straniere (EPC-WGA¹, Fondo Monetario Internazionale) proiettano una sostanziale stagnazione della nostra economia per almeno un quarto di secolo. Non così la RGS del Ministero dell'Economia che nelle sue proiezioni rivisitate anno dopo anno da venti anni a questa parte assume che si possa prospettare un ritorno a tassi di crescita potenziali dell'ordine dell'1,5 per cento. Questo sarebbe un tasso di crescita più che consono per un'economia matura, come la nostra, con il ritmo di invecchiamento della popolazione secondo solo al Giappone.

Per ritornare a quel ritmo di crescita potenziale per i prossimi 25 anni sarà necessario intervenire sul mercato del lavoro, sui problemi di conciliazione tra lavoro e impegni familiari verso bambini e anziani, sulla formazione scolastica e universitaria e su quella lungo l'intera vita lavorativa e rivolta a tutti gli occupati, per non parlare della struttura industriale e delle istituzioni della società civile. Abbiamo tempo al massimo dieci anni per farlo.

Di tutti questi temi che consentiranno alle proiezioni della RGS di essere fondatamente ottimistiche si discute in modo documentato in questo Osservatorio.

¹ Economic Policy Committee -Working Group on Ageing.

Introduzione

Questo studio sugli andamenti di medio/lungo termine della spesa per pensioni, con accenni alle altre funzioni di welfare, nasce dall'idea che sia *essenziale analizzare le proiezioni per i prossimi decenni elaborate dagli organismi nazionali e comunitari*, esaminando in modo rigoroso le ipotesi riguardanti demografia, occupazione, produttività e crescita, per poter valutare il loro impatto e le conseguenze che si avrebbero con un diverso possibile sviluppo del nostro Paese. Questa analisi è molto importante per il nostro Paese giacché da queste previsioni dipendono i giudizi degli organismi internazionali e, in particolare, di quelli comunitari che incidono profondamente sulle valutazioni della nostra economia.

Dalla metà del 2014 fino alla prima parte del 2018, grazie all'aumento sia della domanda estera che interna, l'Italia ha vissuto una fase di crescita positiva, dopo molto anni di crisi, evidenziando una ripresa dell'economia confortata da buoni dati sul fronte *occupazione* e, per quanto attiene al tema centrale del presente studio, anche per ciò che riguarda i parametri di *sostenibilità della spesa per pensioni*¹.

Malgrado gli apprezzabili risultati, non sono mancati allarmi sui conti pubblici e soprattutto sulle pensioni da parte dell'Unione Europea, del Fondo Monetario Internazionale e dell'OCSE, che hanno più volte paventato situazioni insostenibili nel medio lungo termine. Se i richiami sono giustificabili per alcune questioni di grande rilievo, come l'eccessivo debito pubblico, una *spesa assistenziale* molto elevata e inefficiente e i bassi tassi di occupazione, *uno stesso livello di preoccupazione per la spesa pensionistica non è forse altrettanto giustificabile*. Vediamo alcuni dati di sintesi che possono meglio inquadrare le problematiche in esame:

a) Occupati e popolazione: una riserva di lavoro da mobilitare

Nel 1997 i lavoratori occupati erano 20,8 milioni; da allora vi è stato un significativo aumento che ha raggiunto un valore massimo nel 2008 con 23,1 milioni di occupati. Dopo gli anni della crisi, il numero è sceso a un minimo di 22,197 milioni nella media del 2013. Con la ripresa dell'economia, nel 2017 si è quasi tornati al livello del 2008 (23,014 milioni di occupati), valore che è stato superato nel 2018 con circa 23,223 milioni di occupati in media annua, corrispondenti al tasso di occupazione più elevato di sempre per la popolazione dai 15 ai 64 anni (**58,7%**).

Una dinamica moderatamente positiva si è avuta anche per l'occupazione femminile, salita al 49,5% nella media del 2018, dato migliore di 2,3 punti percentuali rispetto al 2008, anno di inizio della crisi. Nello stesso periodo, grazie soprattutto alle riforme delle pensioni e al progressivo innalzamento dell'età pensionabile, è continuato l'aumento del tasso di occupazione nella classe di età compresa tra 55 e 64 anni, passato dal 34,3% del 2008 al 53,7% nella media del 2018, con aumenti nello stesso arco di tempo dal 45,3% al 64,2% e dal 23,9% al 43,9% rispettivamente per maschi e femmine² (*Tabella I*).

¹ È opportuno da subito precisare che dalla seconda metà del 2018 e, in prospettiva anche nel 2019, a causa di diversi fattori che non possono essere approfonditi in queste note, la crescita appare rallentata a livello mondiale e ancor più in Europa.

² Dati tratti dal Quinto Rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale italiano, presentato il 21 febbraio 2018 al Governo e alle Commissioni Parlamentari e redatto dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali.

Tabella 1 - Tassi di occupazione 2018

Tasso di occupazione 15-64 anni		Tasso di occupazione 15-64 anni femminile		Tasso di occupazione 15-24 anni		Tasso di occupazione 55-64 anni	
GEO/TIME	2018	GEO/TIME	2018	GEO/TIME	2018	GEO/TIME	2018
Sweden	77,5	Sweden	76,0	Netherlands	63,9	Sweden	77,9
Netherlands	77,2	Netherlands	72,8	Denmark	57,3	Germany*	71,4
Germany*	75,9	Denmark	72,6	Austria	51,3	Denmark	70,7
Denmark	75,4	Germany*	72,1	Malta	50,4	Estonia	68,9
Estonia	74,8	Lithuania	71,6	Germany*	47,2	Lithuania	68,5
Czechia	74,8	Estonia	71,4	Sweden	45,1	Netherlands	67,7
Austria	73,0	Finland	70,6	Finland	44,0	Finland	65,4
Lithuania	72,4	Latvia	70,1	Estonia	41,7	Latvia	65,4
Finland	72,1	Austria	68,6	Ireland	40,3	Czechia	65,1
Latvia	71,8	Czechia	67,6	European Union***	35,4	Cyprus	60,9
Malta	71,4	Slovenia	67,5	Slovenia	35,2	Bulgaria	60,7
Slovenia	71,1	Portugal	66,9	Latvia	33,1	Ireland	60,4
Portugal	69,7	Cyprus	64,2	Lithuania	32,4	Portugal	59,2
Hungary	69,2	Bulgaria	63,9	Cyprus	31,3	European Union***	58,7
European Union***	68,6	European Union***	63,4	Poland	31,0	Hungary	54,4
Ireland	68,6	Luxembourg	63,4	France**	30,4	Slovakia	54,2
Cyprus	68,6	Ireland	63,3	France	29,9	Austria	54,0
Bulgaria	67,7	France**	62,5	Hungary	29,0	Italy	53,7
Slovakia	67,6	Hungary	62,3	Czechia	28,4	France**	52,3
Poland	67,4	France	61,9	Luxembourg	28,4	Spain	52,2
Luxembourg	67,1	Slovakia	61,2	Slovakia	27,5	France	52,1
France**	65,9	Poland	60,8	Portugal	27,2	Belgium	50,3
France	65,4	Malta	60,8	Croatia	25,6	Malta	49,7
Romania	64,8	Belgium	60,7	Belgium	25,0	Poland	48,9
Belgium	64,5	Spain	56,9	Romania	24,7	Slovenia	47,0
Spain	62,4	Romania	56,2	Spain	21,7	Romania	46,3
Croatia	60,6	Croatia	55,9	Bulgaria	20,7	Croatia	42,8
Italy	58,5	Italy	49,5	Italy	17,7	Greece	41,1
Greece	54,9	Greece	45,3	Greece	14,0	Luxembourg	40,5

*(until 1990 former territory of the FRG) ** (metropolitan) *** (current composition)

Fonte: EUROSTAT

Seppure in presenza di un processo di invecchiamento, la popolazione ha continuato a crescere. Più in particolare, nel 1997 i cittadini residenti erano 56,9 milioni mentre a fine 2018 essi sono saliti a circa 60,4 milioni e, secondo lo scenario mediano ISTAT (si veda il Capitolo 3), dovrebbero rimanere tali per i prossimi anni con una riduzione prevista intorno ai 56/57 milioni nel 2050.

Tornando all'occupazione, se si considerano il valore medio della popolazione tra i 20 e i 64 anni dei Paesi europei (72,2% nel 2017) e l'obiettivo della "Strategia Europea 2020" che ha fissato al 75% il tasso totale di occupazione, si può rilevare come in Italia la **"riserva di forza lavoro inutilizzata"** appaia molto ampia³. Inoltre, si evidenzia ancora un grave problema di disoccupazione, dal momento che a fine 2018, le persone in cerca di impiego raggiungevano il 10,3% della forza lavoro. Una quota consistente della disoccupazione è attribuibile a debolezze strutturali del mercato del lavoro italiano (scarsa adattabilità ai cambiamenti e insufficiente livello di specializzazione) che tendono ad allargare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. A tale riguardo, recenti analisi stimano una carenza di circa 65mila specializzati richiesti all'industria e di qualche centinaio di migliaia dalle attività

³ Teoricamente, se si considera che a fine 2018 in Italia la popolazione in età tra 20 e 64 anni era pari a 35,861 milioni di persone e che l'attuale *gap* tra tasso di occupazione italiano e quello medio europeo è di 9,9 punti percentuali, si può valutare che la potenziale "riserva di lavoro" ammonti a 3,550 milioni di unità.

artigianali e di servizio, solo in parte colmate da lavoratori immigrati⁴. A ciò va aggiunta una notevole percentuale di lavoro sommerso e irregolare stimato in circa 3 milioni di lavoratori.

b) Spesa per pensioni e pensionati

La dinamica del PIL, cresciuto in termini nominali a una media dell'1,8% annuo nel periodo 2014-2018, e il forte rallentamento della spesa totale per pensioni, aumentata dello 0,92% nella media annua dello stesso periodo, hanno permesso nell'ultimo quinquennio di stabilizzare il *rapporto tra spesa per pensioni e PIL*.

Nel 2017 il *numero dei pensionati*, **16.041.852**, si è ridotto di 22.656 unità rispetto all'anno precedente (tra il 2016 e il 2015 la diminuzione era stata di 114.869 unità), risultando il più basso degli ultimi 21 anni dopo il picco di 16,779 milioni registrato nel 2008. Nel 2018 è stimato un altro calo di circa **26.000** unità (*Tabella 2*), mentre per il 2019 con l'introduzione della cosiddetta "quota 100", che permette un ritiro anticipato per lavoratori con requisiti inferiori a quelli in vigore nel 2018, è previsto un incremento che tuttavia verrà riassorbito nel giro di tre/quattro anni.

Nel 2018 si è raggiunto il valore più alto degli ultimi 22 anni nel *rapporto occupati/pensionati* con **1,45** occupati per ogni pensionato (contro **1,35** del 2013). Il dato del 2018 si avvicina al valore di 1,5 occupati per pensionato, traguardo raggiungibile con opportune politiche di incentivazione alla nuova occupazione. Con un tale rapporto non sarebbero risolti tutti i problemi ma si otterrebbe un livello più proporzionato all'obiettivo della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico.

Infine, ma molto importante, occorre notare che la spesa pensionistica effettiva, ossia al netto dei trasferimenti monetari di natura assistenziale, ha segnato nell'ultimo quinquennio un incremento annuale dello **0,7%**, cioè un valore tra i più bassi a partire dalla metà degli anni Novanta quando sono iniziate le riforme del sistema pensionistico.

Tabella 2 - Andamenti dei principali indicatori di sistema

ANNI	1997	2002	2008	2013	2016	2017	2018
Costo totale delle prestazioni	122.948	144.249	185.035	214.567	218.504	220.842	223.400
Totale entrate contributive	104.335	132.201	183.011	189.207	196.522	199.842	202.500
Saldo	-18.613	-12.048	-2.024	-25.360	-21.982	-21.000	-20.900
Rapporto spesa totale / PIL	11,28	10,72	11,34	13,37	13,00	12,83	12,84
N° dei lavoratori occupati	20.857.572	22.229.519	23.090.348	22.190.535	22.757.838	23.022.959	23.170.000
N° dei pensionati	16.204.568	16.345.493	16.779.555	16.393.369	16.064.508	16.041.852	16.015.000
N° delle pensioni	21.627.338	22.650.314	23.808.848	23.316.004	22.966.016	22.994.698	22.995.000
N° abitanti residenti in Italia	56.904.379	57.321.070	60.045.068	60.782.668	60.589.445	60.483.973	60.483.000
N° occupati per pensionato	1,287	1,360	1,376	1,354	1,417	1,435	1,4468
N° pensioni per pensionato	1,335	1,386	1,419	1,422	1,430	1,433	1,4358
Rapporto abitanti / pensioni	2,631	2,531	2,522	2,607	2,638	2,630	2,630
Importo medio annuo pensione	7.189	8.357	10.187	11.695	12.297	12.478	
Importo corretto pro-capite	9.583	11.581	14.454	16.638	17.580	17.887	
PIL (valori a prezzi correnti in mln)	1.089.869	1.345.794	1.632.151	1.604.599	1.680.523	1.720.856	1.739.785

Considerando la situazione ora sommariamente descritta è giusto chiedersi per quali ragioni vengano lanciati frequenti segnali d'allarme dall'Unione Europea e da altri organismi internazionali sulla stabilità del sistema italiano. Da un primo esame delle proiezioni a lungo termine del rapporto tra spesa per pensioni e PIL, si può supporre che uno dei motivi principali di questi allarmi dipenda dai più recenti aggiornamenti delle proiezioni demografiche: la **"revisione demografica 2016"** realizzata

⁴ Il Quinto Rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale italiano, presentato il 21 febbraio 2018 al Governo e alle Commissioni Parlamentari e redatto dal Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, ha evidenziato tra i disoccupati oltre 600.000 immigrati con bassissima professionalità.

dall'ISTAT⁵, utilizzata nelle elaborazioni quantitative effettuate con il modello della Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS) e le proiezioni demografiche al 2100 effettuate da EUROSTAT con base 2018⁶, prese a riferimento per le proiezioni dell'*Economic Policy Committee – Working Group on Ageing* (EPC-WGA)⁷. Tale gruppo di lavoro sulle problematiche economico finanziarie dell'invecchiamento elabora per la Commissione le proiezioni di riferimento per l'analisi della sostenibilità di medio lungo termine delle finanze pubbliche, cioè uno degli argomenti chiave di valutazione in seno all'Ecofin. In tali revisioni demografiche, il quadro delineato da EPC-WGA per il nostro Paese risulta fortemente penalizzato sotto il profilo della crescita per diversi motivi, tra cui principalmente:

- si ipotizza una riduzione del flusso netto di immigrati che inizialmente EUROSTAT aveva stimato in 360mila l'anno fino al 2040⁸ e, dopo la revisione, prevede sia di 191mila netti annui con una lieve riduzione fino al 2070. Inoltre, la stima sconta gli effetti negativi dell'invecchiamento sulla struttura della popolazione ma mantiene bassi tassi di fertilità (1,4% nel 2030 mentre l'attuale è pari a 1,32% in presenza di una minore quota percentuale di donne in età fertile);
- la proiezione non tiene conto di alcun miglioramento nei livelli di occupazione e neppure di un possibile aumento della produttività. Nel 2030, lo scenario prevede una disoccupazione al 9% e un tasso di occupazione pari al 61% (62,7% nello scenario nazionale di base MEF-RGS)⁹, sebbene già oggi, con una ampia quota di persone non occupate e in presenza di politiche per l'occupazione inadeguate, soprattutto per la componente femminile, il tasso di occupazione totale in Italia raggiunga il 58,5% (59% al giugno 2019). Per l'intero periodo di analisi al 2070, la proiezione prevede inoltre una produttività negativa nei primi 10 anni seguita da una lenta dinamica positiva pari allo 0,3% medio annuo (0,9% nello scenario di base RGS).

All'interno di questo quadro di previsione, come si vedrà più in dettaglio nelle parti successive, la spesa per pensioni, che oggi nello scenario WGA viene indicata a un livello del 15,6% rispetto al PIL¹⁰, salirebbe addirittura al 18,4% nel 2042, che rappresenta il valore massimo della proiezione al

⁵ Va precisato che nel 2017 c'è stata un'ulteriore revisione ISTAT che ha portato la base delle previsioni all'1.1.2017; le previsioni ISTAT fino al 2065 che si leggono sul sito demo.istat.it indicano che il contributo netto delle migrazioni sale da circa 130mila in questi anni a 220mila nel 2039 e poi scende a 130mila nel 2080.

⁶ EUROSTAT, *Population projections (proj) Reference Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS). Methodology of the 2018-based population projections* (EUROPOP2018).

⁷ Al fine di non confondere le sigle, è opportuno precisare che nelle pubblicazioni della Commissione Europea citate in altre note del presente testo, il gruppo di lavoro sull'invecchiamento viene denominato Ageing working group, con la conseguente sigla AWG, anziché la sigla WGA qui usata in analogia con le pubblicazioni MEF-RGS. Il WGA, la cui completa denominazione è "Working Group on Ageing Populations and Sustainability", è uno dei quattro gruppi di lavoro che fanno capo all'Economic Policy Committee (EPC) ed è stato costituito allo scopo di migliorare le valutazioni quantitative di riferimento per le misure di politica economica riguardanti la sostenibilità di lungo termine della finanza pubblica e le conseguenze economiche dell'invecchiamento della popolazione negli Stati membri dell'Unione Europea.

⁸ Questa stima, che era fatta in base alle passate sanatorie, appariva comunque di difficile attuazione perché per l'Italia l'eventuale integrazione di 360mila persone l'anno avrebbe creato seri problemi di coesione sociale.

⁹ Per la definizione e i contenuti aggiornati dello "scenario nazionale di base" si veda il paragrafo 1.2 – "Lo scenario nazionale" a pag. 28 e segg. di: MEF-RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2018*. "Rapporto n. 19", Roma, luglio 2018.

¹⁰ Nella definizione adottata da EUROSTAT - Esspros (European System of integrated Social Protection Statistics), l'aggregato "Pensioni" comprende parte delle prestazioni periodiche in denaro relative alle funzioni di disabilità, vecchiaia, superstiti e disoccupazione. Esso è definito come la somma delle seguenti prestazioni sociali: *pensione di invalidità, pensionamento anticipato per ridotta capacità lavorativa, pensione di vecchiaia, pensione di vecchiaia*

2070. Se si assume che queste proiezioni siano aderenti alla realtà il nostro Paese sarebbe inevitabilmente condannato a un progressivo declino che metterebbe a rischio la sostenibilità dell'intero sistema di welfare. In modo più o meno esplicito, cioè, basandosi sui dati EUROSTAT, le istituzioni di governance dell'Unione Europea stanno dicendo che l'Italia non raggiungerà mai alcuni fondamentali obiettivi di Lisbona 2020¹¹ e che, in un futuro non lontano, vi è l'eventualità che non possano più essere garantite pensioni adeguate alle persone anziane o, più in generale, essere tenute in vita altre funzioni fondamentali del sistema di protezione sociale.

Data l'importanza sostanziale delle conseguenze derivanti da questo "scenario", nel presente studio ci si è quindi posti l'obiettivo di analizzare sia la coerenza dei dati quantitativi che la plausibilità degli elementi congetturali dei modelli di proiezione attualmente adottati¹². Tale lavoro procede dapprima con un'analisi delle differenti ipotesi adottate dal modello MEF-RGS per lo scenario nazionale di base e da quello ECP-WGA in sede di confronto europeo. Di seguito sono poi valutate le dinamiche del quadro demografico, le variabili relative all'occupazione e al mercato del lavoro e, infine, le variabili macroeconomiche più incidenti sulle proiezioni a lungo termine, ossia produttività e crescita economica.

L'importanza di questo approfondimento si lega al fatto che il coordinamento delle politiche di welfare in Europa, per quanto lasci l'adozione dei provvedimenti specifici all'autonomia dei Paesi membri, ha acquisito col tempo un'incidenza maggiore¹³ e che, con le cosiddette "raccomandazioni specifiche per Paese", la Commissione e il Consiglio europeo possono indirizzare in misura significativa le linee di policy di ogni singolo Paese.

anticipata, pensione parziale, pensione di reversibilità, indennità di pensionamento anticipato per motivi di mercato del lavoro.

Il dato più recente riguardante il rapporto tra spesa per pensioni e PIL in Italia ammonta al **16,2%**. Tale dato è aggiornato al mese di aprile 2019 ed è relativo all'anno 2016. Come si dirà nelle successive parti del presente studio, l'aggregato "spesa per pensioni" adottato per l'Italia presenta alcuni aspetti di metodo discutibili, in quanto possono essere considerati non coerenti con una appropriata definizione di tale tipo di spesa.

¹¹ Ricordiamo che gli obiettivi fissati erano: **i)** tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni; **ii)** investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'UE; **iii)** ridurre le emissioni di gas a effetto del 20% rispetto ai livelli del 1990, ricavando il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentando del 20% l'efficienza energetica; **iv)** ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%, portando almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore; **v)** ridurre nei paesi UE il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità.

¹² Una sottolineatura critica sui criteri di formulazione delle ipotesi da parte del gruppo di lavoro WGA era peraltro già presente in una pubblicazione della stessa RGS. Si veda: par. 5 "Lo scenario EPC-WGA baseline", pagg. 13-14, in MEF-RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni aggiornate al 2017 sulla base del nuovo quadro demografico PIL e dei nuovi scenari demo-economici definiti in ambito UE*. "Rapporto n. 18. Anticipazioni", Roma, giugno 2017.

¹³ L'intenzione di consolidare gli strumenti di coordinamento per le politiche di protezione sociale è comprovata anche dalla definitiva adozione del cosiddetto "Pilastro europeo dei diritti sociali", ratificato da una dichiarazione congiunta delle istituzioni comunitarie (Parlamento, Commissione e Consiglio) in occasione del Vertice sociale per l'occupazione e la crescita di Göteborg il 17 novembre 2017.

1. I modelli di proiezione della spesa per pensioni: ipotesi e risultati

Nei confronti internazionali riguardanti l'andamento a lungo termine della spesa pensionistica, l'Italia utilizza un modello di proiezione elaborato e periodicamente aggiornato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS). La gestione di questo modello rientra nelle attività di previsione effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) sull'evoluzione di lungo periodo delle voci di spesa sociale maggiormente condizionate dall'invecchiamento della popolazione¹⁴. L'analisi comparativa tra i Paesi appartenenti all'Unione Europea è compito del Comitato di Politica Economica (EPC), emanazione del Consiglio Ecofin che, come accennato in precedenza, per le problematiche economiche legate all'invecchiamento, si avvale di un gruppo di lavoro *ad hoc*, il *Working Group on Ageing* (WGA), nel cui ambito sono concordati sia gli aspetti metodologici che l'affidabilità dei dati inseriti nei modelli di proiezione. Altre abituali sedi di confronto sono costituite dall'OCSE per l'elaborazione dei rapporti sull'Italia e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) per i questionari che vengono compilati in occasione delle missioni annuali. Di recente, lo stesso FMI, nell'ambito di una più articolata analisi delle finanze pubbliche italiane, ha pubblicato proiezioni riguardanti l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL nel medio-lungo termine, *applicando ipotesi demografiche ed economiche diverse* al modello utilizzato da RGS e WGA¹⁵.

La costruzione e le prime applicazioni del modello di previsione RGS risalgono a oltre vent'anni fa¹⁶. Nel tempo, il modello ha subito diversi aggiornamenti che hanno riguardato vari profili tra cui: le previsioni demografiche, che dalle iniziali elaborazioni della stessa RGS sono successivamente passate alle proiezioni ISTAT basate sui censimenti della popolazione; la metodologia di rilevazione dei flussi di pensionamento e degli importi medi delle pensioni; le indicazioni del quadro normativo; le funzioni di calcolo. Gli aggiornamenti hanno progressivamente portato alla struttura del modello attualmente utilizzato per le previsioni che, negli anni più recenti, sono state estese a un arco di tempo di oltre mezzo secolo, fino al 2070. Va inoltre rilevato che dal 2000 nelle pubblicazioni contenenti gli aspetti metodologici e i risultati delle proiezioni¹⁷, per la definizione delle ipotesi, sono presi a riferimento due distinti "scenari".

Il primo, denominato "*scenario nazionale base*", si avvale *per il breve termine*, cioè per il periodo di previsione dei Documenti governativi di programmazione economica, dei dati di contabilità nazionale e adotta per le proiezioni a lungo termine ipotesi *anch'esse formulate in ambito nazionale*.

¹⁴ Oltre alla spesa pensionistica, le proiezioni includono le spese per *sanità* e *Long Term Care* (LTC). Non ci sono proiezioni della spesa per l'*istruzione pubblica* che sono invece presenti nei rapporti della Commissione Europea.

¹⁵ Andrieu M., Hebous S., Kangur A. e Raissi M., *Italy: Toward a Growth-Friendly Fiscal Reform*, IMF WP/18/59, March 2018.

¹⁶ Ministero del Tesoro - RGS, *Tendenze demografiche e spesa pensionistica*, "Conti pubblici e congiuntura economica", quaderno monografico n.9, Roma, 1996; Ministero del Tesoro-RGS, *Dinamiche demografiche e spesa pensionistica: il caso italiano*, Roma, marzo 1998; Ministero del Tesoro-RGS, *Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della RGS: le previsioni '99*, Roma, Giugno 1999.

¹⁷ MEF-RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano*, Quaderno n. 2, novembre 2000.

Il secondo modello, denominato “*scenario EPC-WGA baseline*”, utilizza invece gli stessi dati per il breve periodo, mentre le variabili che riguardano l’evoluzione strutturale sono quantitativamente configurate dal gruppo europeo sopra richiamato¹⁸.

Le stime con modelli di proiezione a lungo termine trovano ragione nell’assunto che la spesa per pensioni, più in particolare il peso percentuale che essa ha in rapporto al prodotto interno lordo, sia la misura più adatta per valutare la sostenibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale e, di conseguenza, dato l’ammontare rilevante rispetto all’intera spesa pubblica della spesa per pensioni, il suo rapporto sul PIL rappresenti anche un indicatore chiave della sostenibilità del debito pubblico¹⁹. Sebbene nei diversi modelli sperimentati il profilo temporale della curva che delinea l’incidenza percentuale della spesa per pensioni sul PIL sia sostanzialmente simile²⁰, esistono però significative differenze nei valori massimi che le curve raggiungono nell’arco di tempo considerato, come effetto delle ipotesi su cui si basano i risultati delle proiezioni. L’importanza di tali differenze è evidenziata dal fatto che, sia per i decisori pubblici nazionali che per gli osservatori internazionali più direttamente interessati agli andamenti della finanza pubblica del nostro Paese, un diverso peso della spesa pensionistica può implicare la necessità di deliberare nuove riforme o, comunque, di applicare o meno ulteriori interventi restrittivi.

Un’analisi dettagliata delle ipotesi utilizzate nei diversi “scenari” e del loro grado di affidabilità, cioè l’obiettivo che ci si è posti nel presente studio, è quindi un passaggio indispensabile per poter valutare la coerenza e l’efficacia delle linee di policy riguardanti il sistema di sicurezza sociale italiano, sia per quanto attuato negli scorsi anni, sia per eventuali misure da adottare in futuro.

I Rapporti RGS che, salvo poche eccezioni, aggiornano con cadenza annuale le stime, illustrando gli aspetti di metodo, i dati utilizzati e i risultati delle proiezioni a lungo termine, fanno parte della documentazione che i Paesi membri dell’Unione Europea sono tenuti a elaborare nell’ambito della procedura europea di sorveglianza multilaterale, il cosiddetto “Semestre europeo”. Di norma, l’aggiornamento del modello di proiezione della RGS viene effettuato prima della scadenza del Documento di Economia e Finanza (DEF). Nel 2018, una prima elaborazione è stata fatta con i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall’ISTAT con base 2016, tenendo

¹⁸ La descrizione del modello utilizzato dal WGA è contenuta in: European Commission, *The 2018 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, “European Economy”, Institutional paper n. 079, May 2018. Gli aspetti teorici e metodologici utilizzati per la formulazione delle ipotesi concordate all’interno del WGA si trovano in European Commission, *The 2018 Ageing Report. Underlying assumptions & projection methodologies*, “European Economy”, Institutional paper n. 065, November 2017.

¹⁹ Sull’incidenza della spesa per pensioni e sulla riclassificazione della spesa sociale, si rimanda al Capitolo 2.

²⁰ Le curve di lungo periodo, per le ragioni esposte nei Rapporti RGS, tendono generalmente a salire fino agli anni compresi tra il 2040 e il 2045 e poi a scendere per arrivare nell’anno finale a livelli prossimi ai valori dell’anno di partenza. Questa forma caratteristica dipende in larga parte dall’andata a regime del metodo di calcolo contributivo dei trattamenti pensionistici. In particolare, è dimostrabile che, anche nel caso di una progressiva contrazione della quota dei redditi soggetti a contribuzione sul totale del valore aggiunto, a parità di aliquota di contribuzione, si manifesta uno squilibrio finanziario tra spesa per pensioni ed entrate contributive, ma la spesa per pensioni in rapporto al PIL rimane costante. Per questo aspetto si veda: G. Geroldi, *Le riforme del sistema previdenziale italiano*, “Working Papers Dipartimento di Economia”, Università di Parma, WP 9/2001. La dimostrazione è presente a pag. 87 e segg. dell’edizione aggiornata in: https://www.researchgate.net/publication/5223675_Le_riforme_del_sistema_previdenziale_italiano).

conto della legislazione al momento in vigore e, per gli anni iniziali, del quadro macroeconomico al 2021 previsto dal DEF 2018²¹.

Il modello è stato successivamente aggiornato per incorporare le nuove previsioni demografiche ISTAT con base 2017, rese pubbliche agli inizi del 2018²². I risultati conseguenti a questo aggiornamento sono stati pubblicati nel Rapporto RGS del mese di luglio 2018 che, come è ormai prassi, contiene previsioni a lungo termine per la spesa pensionistica, sanitaria e per l'assistenza a lungo termine (*Long Term Care*)²³. Va sottolineato che il *focus* sui contenuti di questo rapporto è essenziale per gli approfondimenti presentati in queste note, poiché, oltre a diverse interessanti elaborazioni²⁴, esso contiene gli elementi indispensabili per confrontare gli effetti derivanti dalle ipotesi che connotano i diversi scenari.

Stime più recenti sono state elaborate in occasione del DEF 2019²⁵. In tale documento, le proiezioni del rapporto tra spesa per pensioni e PIL sono presentate in fascicoli separati. All'interno di due *Focus* dedicati all'andamento di lungo termine della spesa per pensioni, nella Sezione II "*Analisi e tendenze della finanza pubblica*" viene infatti preso a riferimento lo scenario nazionale, mentre nella Sezione I contenente il "*Programma di stabilità dell'Italia*", è riportata la proiezione basata sullo scenario "*EPC-WGA Baseline*", anche nella figura che illustra gli effetti delle riforme avvenute dalla legge 243/2004 in poi, con la precisazione che in tale scenario sono recepite nel breve periodo le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2019, ma senza che siano spiegate le ragioni per cui le stime non mettono a diretto confronto le ipotesi dei due diversi scenari.

Prescindendo da questa modalità poco comprensibile di riportare i risultati delle proiezioni a lungo termine, va comunque messo in rilievo il contenuto di queste ultime proiezioni perché esse incorporano gli effetti di breve/medio termine generati dalle modifiche normative più recenti²⁶ e, in particolare, dall'istituzione in via sperimentale per il periodo 2019-2021 del nuovo canale di pensionamento anticipato a cui possono accedere i lavoratori con requisiti congiunti di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di anzianità contributiva di almeno 38 anni (definito "quota 100").

²¹ Una sintesi dei risultati delle stime è riportata in un apposito "Focus" intitolato "*Le tendenze di medio-lungo periodo delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento e del sistema pensionistico italiano*" contenuto in Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018, Sezione 1 Programma di stabilità dell'Italia, pag. 87 e segg., Roma, aprile 2018.

²² ISTAT, *Il futuro demografico del Paese: previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, (base 1 gennaio 2017), "Statistiche report", Roma, 3 Maggio 2018.

²³ Le proiezioni con l'aggiornamento dei parametri demografici sono state pubblicate in MEF-RGS, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2018*. "Rapporto n. 19", Roma, luglio 2018.

²⁴ I temi di maggiore rilievo hanno riguardato: gli effetti finanziari delle riforme adottate dal 2004, della revisione dei coefficienti di trasformazione e dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento; gli effetti distributivi del sistema pensionistico pubblico; i tassi di sostituzione lordi e netti della previdenza obbligatoria e complementare; l'analisi di sensitività sull'impatto di ipotesi alternative dello scenario demografico e macroeconomico.

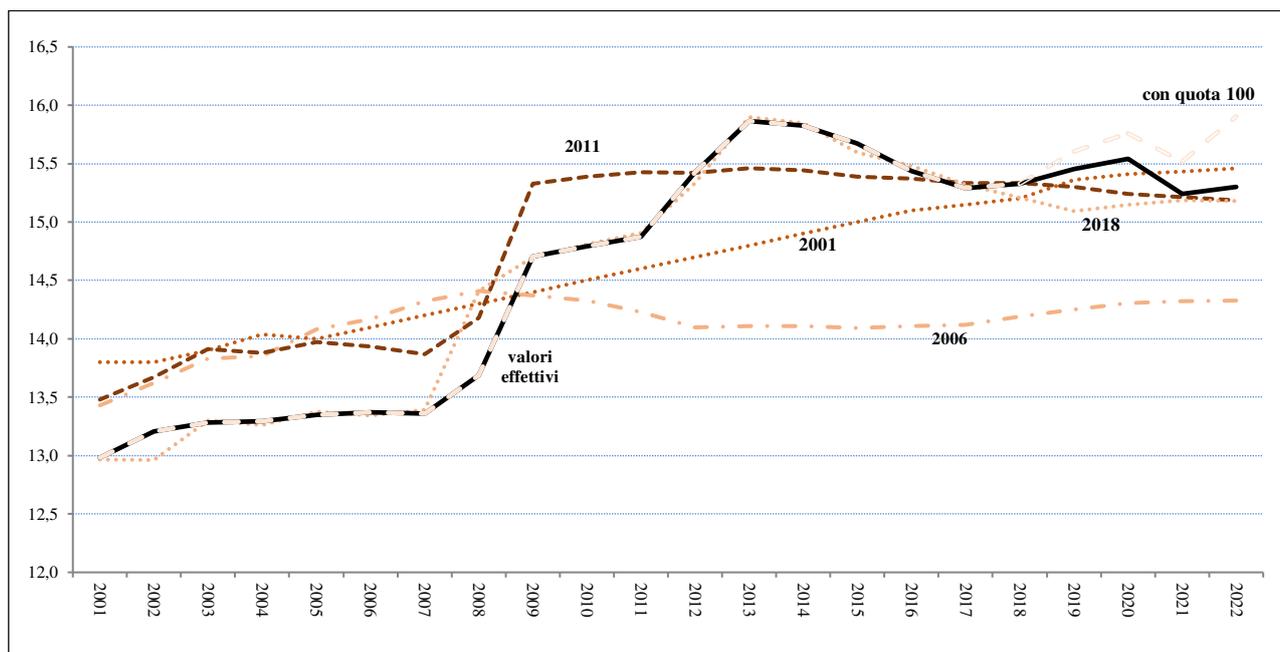
²⁵ MEF, *Documento di Economia e Finanza 2019*, Roma, 9 aprile 2019. A pagina 100 e seguenti è presente il "Focus" intitolato "*Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano*", in cui le proiezioni RGS sono state aggiornate per tenere conto del Decreto Legge. n. 4/2019, che ha attuato le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018).

²⁶ Tra le nuove disposizioni, vanno ricordati il mantenimento a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne, del requisito dell'anzianità contributiva per il pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica e il blocco per il periodo 2019-2026 dei relativi adeguamenti alla speranza di vita. Ai requisiti vanno aggiunti tre mesi per la decorrenza del trattamento pensionistico. Il blocco dell'adeguamento alla speranza di vita per il periodo 2019-2026 vale anche per i cosiddetti lavoratori "precoci" che accedono al pensionamento con un'anzianità contributiva di 41 anni.

L'incidenza di tale intervento si manifesta ovviamente sul versante della spesa pensionistica. La nuova norma, infatti, altera in misura significativa un *trend* della spesa che negli ultimi anni aveva manifestato una sostanziale stabilità dei ritmi di crescita con tassi annui di variazione inferiori a quelli del PIL²⁷.

A proposito della crescita del PIL, cioè della variabile che sta al denominatore del rapporto stimato nei modelli di proiezione, va precisato che, prendendo ancora a riferimento gli andamenti del periodo 2001-2022, cioè da quando sono apparse le prime proiezioni RGS fino ai dati di previsione dell'ultimo DEF, sono riscontrabili andamenti piuttosto instabili, che mostrano la reale difficoltà di ricavare valori di *trend* affidabili da proiettare su lunghi archi di tempo²⁸.

Figura 1.1 - Proiezioni modello RGS e valori effettivi del rapporto tra spesa per pensioni e PIL *



* I valori del periodo 2019-2022 sono stime basate sulle previsioni contenute nel DEF 2019

In **Figura 1.1** sono riportate le proiezioni effettuate con il modello RGS in quattro successivi momenti (2001, 2006, 2011, 2018) e le stesse proiezioni sono messe a confronto con l'andamento storico del rapporto tra la spesa per pensioni e il PIL. I valori del quadriennio 2019-2022 si basano invece sulle stime contenute nel DEF 2019. Osservando le successive proiezioni del modello e le risultanze effettive del rapporto, si nota come i due fattori sopra richiamati, ossia gli interventi normativi, e l'instabilità del ciclo economico, determinino scostamenti significativi anche in periodi di tempo relativamente brevi.

Più in dettaglio, si vede come i valori stimati nel 2001 e nel 2006, non potendo ancora incorporare gli effetti degli interventi sulle pensioni avvenuti nel decennio successivo²⁹, tendessero a sovrastimare i

²⁷ Vedi: Itinerari Previdenziali (a cura del Centro Studi e Ricerche), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano. Andamenti finanziari e demografici delle pensioni e dell'assistenza per l'anno 2017*, Milano, febbraio 2019.

²⁸ Dal 1999 al 2018, i valori medi dei tassi di variazione quinquennali del PIL sono stati nell'ordine: 1,55%, 1,08%, meno 1,55% e 0,93%.

²⁹ I riferimenti sono: Legge delega n.243/2004; Legge n.247/2007; DL n.78/2010 (convertito in Legge n.122/2011); DL n.98/2011 (convertito in Legge n. 111/2011); DL n. 138/2011 (convertito in Legge n. 148/2011).

valori effettivi, fino al 2009, momento in cui il forte rallentamento della crescita economica negli anni della crisi ha causato l'effetto contrario, ovvero una sottostima del valore effettivo del rapporto tra spesa pensionistica e PIL. Anche la proiezione effettuata nel 2011 ha mostrato nel corso del decennio successivo un'iniziale sovrastima dei valori in quanto non includeva ancora gli importanti effetti di contenimento della spesa dovuti all'articolo 24 del DL n. 201/2011 (Riforma Monti Fornero), mentre nel secondo periodo risultavano sottovalutati gli effetti del perdurare della crisi sulla dinamica del PIL.

In una visione prospettica, basata sulle stime del DEF 2019³⁰, gli andamenti di **Figura 1.1** mostrano come anche la proiezione più recente del modello RGS, pubblicata a luglio del 2018, rischia di essere spiazzata già nei primi anni, sia per il protrarsi del brusco e inatteso rallentamento dell'economia, sia per la ricaduta sulla spesa della misura sull'anticipo del pensionamento ("quota 100") introdotta l'anno successivo alla stima.

Se le variabili economiche e la componente di natura normativa, data la loro difficile prevedibilità, rischiano dunque di inficiare i risultati delle proiezioni anche su archi di tempo non eccessivamente lunghi, altrettanto importante è fare qualche considerazione di massima sui parametri demografici. A proposito di questa componente, occorre precisare che le più recenti proiezioni RGS hanno recepito le stime a lungo termine della popolazione effettuate dall'ISTAT con base 2017. Nel merito di questa scelta, va rilevato che dal 2016 l'ISTAT ha adottato una nuova metodologia basata su un approccio di tipo stocastico. Tale metodo consiste nel predisporre un ampio ventaglio di simulazioni applicando di anno in anno il valore dei parametri demografici individuato, in modo casuale, nell'ambito di intervalli di confidenza sottesi a distribuzioni probabilistiche. *Il nuovo approccio metodologico, se da una parte consente di valutare la variabilità dei risultati di previsione della popolazione in relazione al grado di incertezza dei parametri demografici, dall'altra rende i risultati stessi inadatti a essere impiegati come base demografica per le proiezioni derivate.* Per soddisfare tale esigenza, l'ISTAT ha elaborato una specifica previsione della popolazione, in aggiunta alle simulazioni stocastiche, indicata come popolazione "mediana". Tale previsione, di fatto, segue un approccio deterministico più tradizionale con parametri demografici definiti in funzione del valore mediano delle distribuzioni utilizzate per le simulazioni stocastiche. Al di là delle innovazioni metodologiche e dell'aggiornamento dell'anno base, la specificazione dei parametri demografici ha palesato significative variazioni rispetto alle precedenti proiezioni che comportano effetti di rilievo soprattutto sulle dinamiche strutturali di crescita. Tenendo conto di questo insieme di considerazioni, si possono in breve richiamare i termini di riferimento utilizzati per le proiezioni del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nello "scenario nazionale base":

– **quadro normativo aggiornato al DL n. 4/2019:** nuova misura temporanea per pensionamento anticipato ("quota 100"); blocco fino al 2026 degli adeguamenti alla speranza di vita dei requisiti di anzianità per il pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica e per i

I contenuti di maggiore impatto sulla spesa per pensioni di queste norme hanno riguardato l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione, l'età pensionabile e l'aggancio dei requisiti di età alla aspettativa di vita.

³⁰ Le stime del DEF 2018 pubblicato il 26 aprile 2018, le cui stime sono state prese a riferimento nell'ultima proiezione pubblicata del modello RGS, registravano una crescita media del PIL fino al 2021 pari all'1,38% annuo. L'andamento congiunturale più recente ha indotto le principali istituzioni (Governo, ISTAT, Bankitalia, OCSE) a rivedere significativamente verso il basso le stime del PIL. Il più recente DEF 2019 (aprile 2019) indica per lo stesso quadriennio un valore medio annuo del tasso di crescita del PIL pari allo 0,57%.

lavoratori “precoci”; mantenimento della cosiddetta “Opzione donna”, cioè la possibilità per le donne che, con almeno 35 anni di anzianità contributiva, conseguano entro il 31 dicembre 2018 un’età anagrafica di 58 anni se dipendenti o 59 anni se autonome di accedere al pensionamento anticipato, con una pensione calcolata interamente con il sistema contributivo;

- **quadro demografico:** ISTAT base 2017 (popolazione “mediana”)³¹ in cui: **i)** il *tasso di fecondità* è crescente in modo quasi lineare dall’1,34 del 2016 all’1,59 del 2070; **ii)** la *speranza di vita* al 2070 raggiunge 86,5 anni per gli uomini e 90,6 anni per le donne, con incrementi di 6,4 e 6,0 anni rispetto al 2015; **iii)** il *flusso migratorio* netto dal 2020 al 2070 si muove su un livello medio annuo di circa 160mila unità annue, con valori decrescenti dagli oltre 180mila a meno di 135mila verso il 2070³²;

- **quadro macroeconomico:** **i)** tasso di crescita della *produttività* in aumento, dai valori medi annui iniziali prossimi allo 0,2% fino a un livello medio annuo dell’1,6% nel periodo 2040-2050, che si riduce all’1,5% nell’ultimo decennio; **ii)** *tasso di disoccupazione totale* dal 9,7% nel 2020 al 5,5% nel 2070; sempre al 2070, il *tasso di attività totale* (maschi e femmine) nella fascia di età 15-64 anni è previsto salire al 70,8% con un incremento di circa 5,1 punti percentuali rispetto al valore medio del 2020³³. Nello stesso arco di tempo e per la stessa fascia di età, il *tasso di occupazione* aumenta di circa 7,2 punti percentuali, attestandosi al 66,4% nel 2070³⁴.

Un complessivo aggiornamento delle basi tecniche ha riguardato anche le proiezioni di lungo termine che sono realizzate in sede europea per i confronti tra gli Stati membri. *Queste proiezioni, da cui – va sottolineato – dipendono le “raccomandazioni di policy” della Commissione Europea nei confronti dei singoli Paesi, utilizzano, come già anticipato, lo scenario “EPC-WGA baseline”³⁵ che, nella sua veste più aggiornata, si basa su ipotesi demografiche e macroeconomiche concordate nell’ambito dello stesso WGA e sulle previsioni di spesa pubblica age-related per il 2018. Lo scenario “EPC-WGA baseline” differisce dallo “scenario nazionale base” della RGS per la componente*

³¹ L’orizzonte temporale della previsione ISTAT sulla popolazione con base 2016 si estende fino al 2065. I valori dei parametri demografici relativi al quinquennio 2066-2070 sono determinati estrapolando le tendenze del decennio precedente.

³² Un ulteriore aggiornamento delle proiezioni della popolazione italiana al 2065 è riportato in: ISTAT, *Il futuro demografico del Paese: previsioni regionali della popolazione residente al 2065 (base 1.1.2017)*, “Statistiche report”, Roma, 3 Maggio 2018. Lo scostamento della proiezione mediana al 2065 tra la base 2016 e l’ultimo aggiornamento è inferiore al mezzo milione di residenti, dai 53,66 milioni con base 2016 ai 54,1 con base 2017.

³³ Nella fascia di età 20-69, che nel lungo periodo è più rappresentativa della popolazione in età di lavoro, il tasso di attività raggiunge il 74,8% nel 2070, con un incremento di 10,9 punti percentuali.

³⁴ Nel complesso, a parte gli effetti indotti dalle dinamiche demografiche, le modifiche apportate in fase di aggiornamento delle proiezioni sull’evoluzione strutturale delle variabili del mercato del lavoro risultano contenute e dipendono in prevalenza dall’aggiornamento della base dati che alimenta il modulo di previsione dei tassi di attività, il quale riproduce l’interazione fra scolarità, livelli di istruzione e partecipazione al mercato del lavoro.

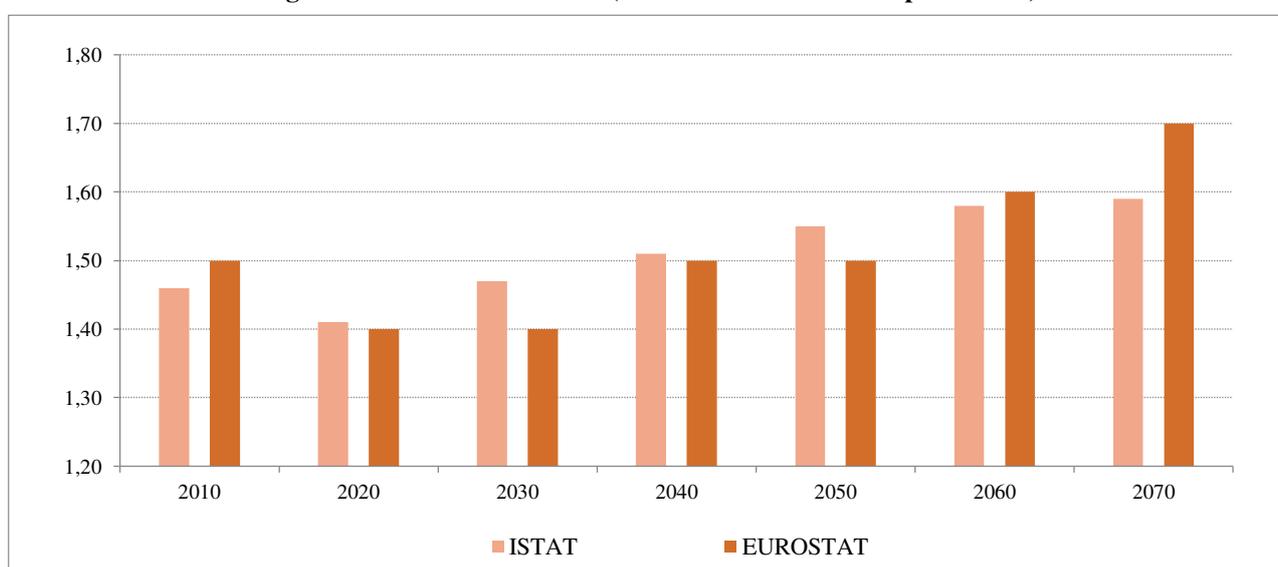
³⁵ Va precisato che l’ultima proiezione effettuata in sede di confronto europeo con il modello WGA è quella pubblicata nel luglio 2018. La proiezione presente nel DEF 2019 utilizza gli stessi valori per tutti i parametri del modello, salvo aggiornare le stime per tenere conto dell’impatto finanziario di breve/medio termine dovuto alle modifiche normative introdotte con l’ultima Legge di Bilancio.

demografica³⁶ e, in modo molto più significativo, per quanto riguarda le ipotesi sull'evoluzione del quadro economico³⁷.

Riguardo alla proiezione di lungo periodo della popolazione italiana, i parametri demografici nell'elaborazione di EUROSTAT si discostano solo parzialmente da quelli ISTAT base 2017 utilizzati dalla RGS; essi divergono però in misura rilevante dalle proiezioni precedentemente utilizzate per l'analisi della sostenibilità della finanza pubblica (EUROPOP2013)³⁸, mettendo in luce un sostanziale peggioramento nella dinamica della popolazione totale e dei parametri di dipendenza demografica e di invecchiamento. Più in dettaglio, dal confronto tra **parametri demografici** ISTAT e EUROSTAT emergono le seguenti differenze:

- i *tassi di fecondità* sono inferiori a quelli ISTAT fino al 2050 e diventano superiori negli ultimi 20 anni (**Figura 1.2**);

Figura 1.2 - Tassi di fecondità (valori medi del decennio precedente)



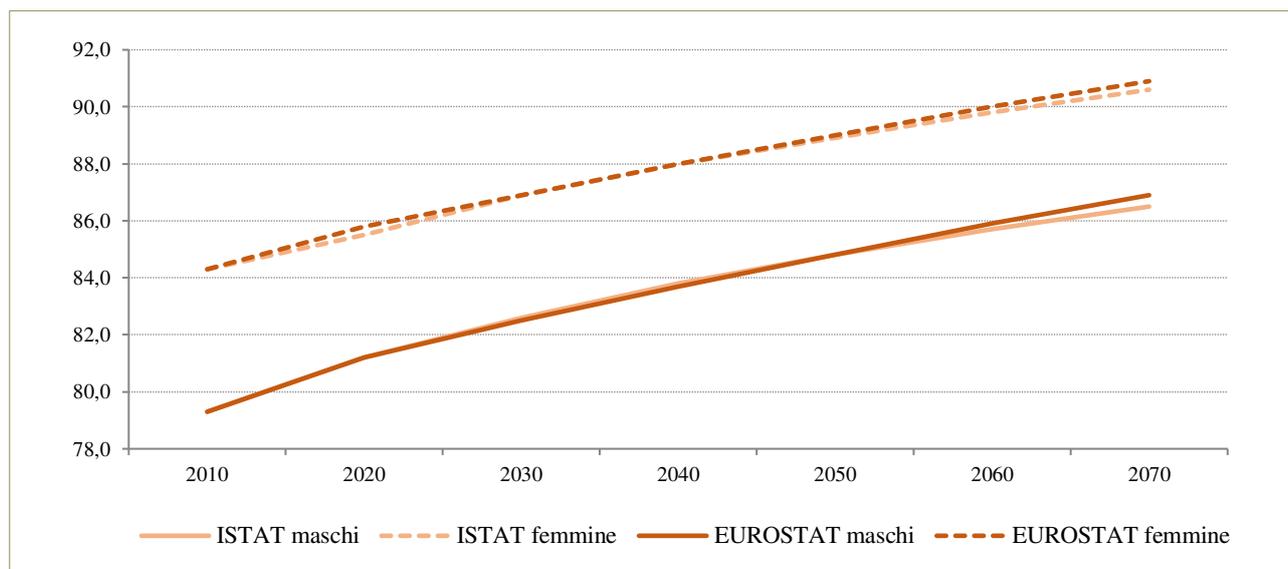
- le *speranze di vita* di maschi e femmine hanno profili in aumento pressoché comparabili, con un leggero maggiore rialzo per ambo i sessi negli ultimi quindici anni della proiezione EUROSTAT (**Figura 1.3**);

³⁶ Le previsioni di EUROSTAT sull'andamento della popolazione sono formulate in stretta collaborazione con gli Istituti di statistica dei paesi membri, responsabili per le previsioni demografiche nazionali. EUROSTAT ha pubblicato le nuove previsioni demografiche alla fine di febbraio 2017, recependo quindi, con alcune significative modifiche, le ipotesi sottostanti la previsione ISTAT della popolazione con base 2016.

³⁷ Le variabili del quadro macroeconomico sono state elaborate dalla Commissione sulla base di scelte e indicazioni deliberate in EPC che, fra l'altro, hanno previsto l'utilizzo della metodologia definita nell'OGWG (Output Gap Working Group), per le stime della produttività e del tasso di disoccupazione, e l'utilizzo del modello di simulazione per coorti elaborato da WGA, per la proiezione dei tassi di attività.

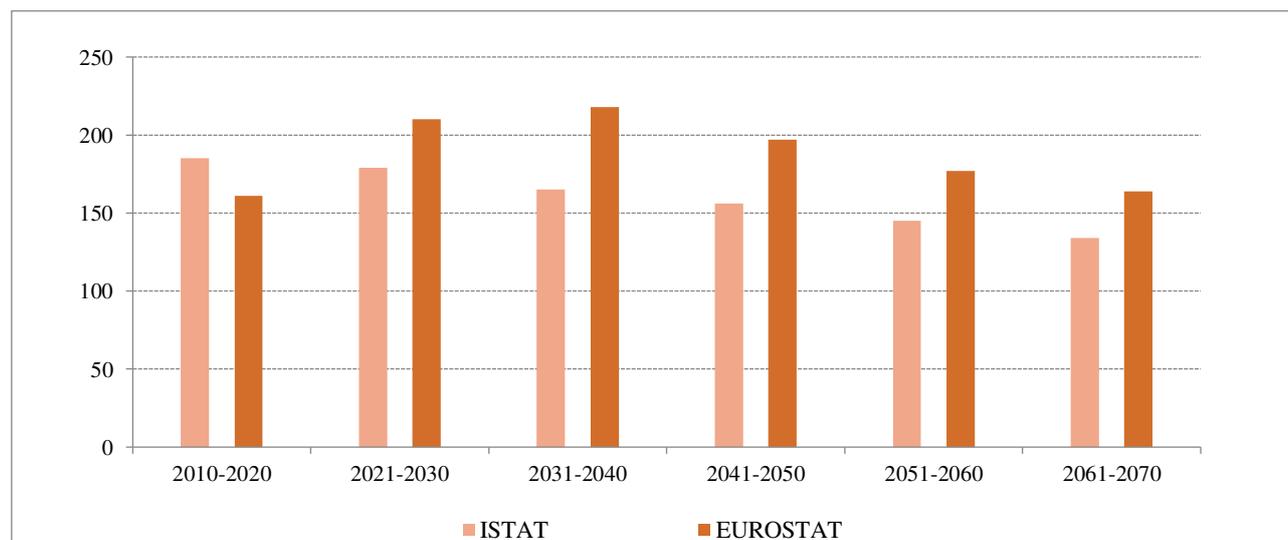
³⁸ Rispetto alla previsione (EUROPOP2013), EUROSTAT, in linea con ISTAT base 2016, ha ipotizzato una forte contrazione del flusso netto di immigrati. Per i primi 25 anni del periodo di previsione si passa da un livello medio annuo di 360mila unità a un livello medio annuo inferiore a 190mila unità, con una contrazione superiore al 47%. Anche per effetto della riduzione del tasso di fecondità, la popolazione al 2060 (anno finale della precedente proiezione) si riduce di oltre 9 milioni e l'indice di dipendenza degli anziani aumenta di oltre 8 punti percentuali.

Figura 1.3 - Speranza di vita alla nascita



- i *saldi migratori* seguono dinamiche abbastanza simili nel profilo, ma nella proiezione EUROSTAT i valori assoluti sono sensibilmente più elevati fino al 2040. Sommando i saldi medi annui, l'immigrazione netta della proiezione EUROSTAT nel periodo 2020-2070 supera di oltre 1,3 milioni di persone quella ISTAT (*Figura 1.4*);

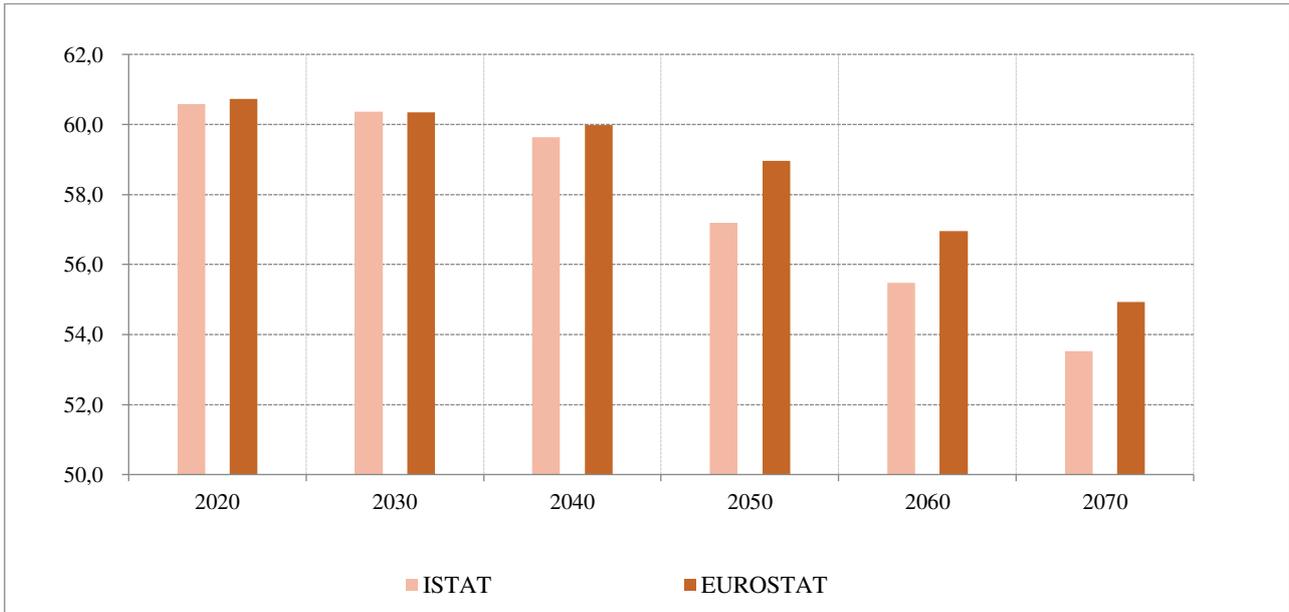
Figura 1.4 - Saldo migratorio (medie per periodo)



- la *popolazione totale* tende a diminuire a partire dal 2020, con un profilo di riduzione più sensibile nella proiezione ISTAT mediana rispetto ai valori EUROSTAT. Nel 2070, la differenza è di circa 1,4 milioni di persone, 54,9 milioni per EUROSTAT, 53,5 per ISTAT, per oltre il 75% attribuibile al diverso peso dei saldi migratori nelle due proiezioni³⁹ (*Figura 1.5.a*);

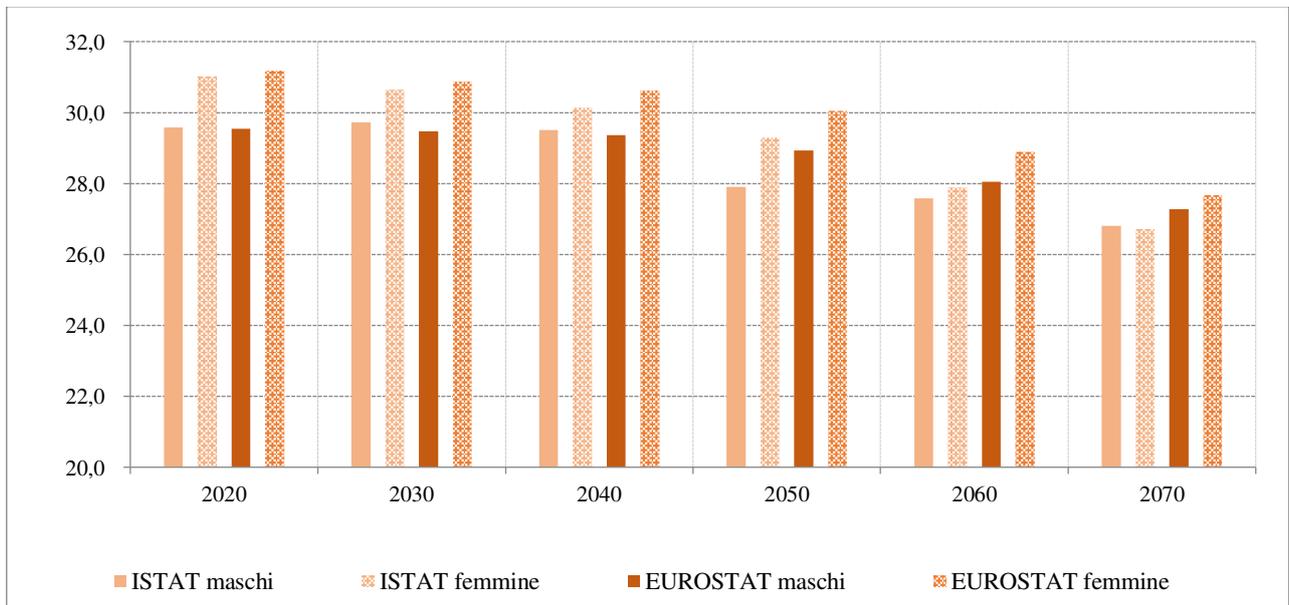
³⁹ Tutta la differenza è dovuta ai diversi saldi migratori perché i saldi naturali sono quasi uguali.

Figura 1.5.a - Popolazione totale (Proiezioni 2018)



- la *popolazione per genere* nelle due proiezioni ISTAT e EUROSTAT mostra dinamiche abbastanza diverse. Infatti, per ISTAT la contrazione nell’arco dei cinquant’anni del numero di donne (-4,3 milioni) è molto più pronunciata rispetto a quella degli uomini (-2,8 milioni), *tanto da che nel 2070 la componente maschile supera quella femminile*. Per EUROSTAT, invece, sebbene siano le donne che vedono una maggiore diminuzione, i valori sono meno squilibrati (-3,5 milioni le donne e -2,3 milioni gli uomini) e nel 2070 rimane un *gap* di circa 0,4 milioni di unità a favore della componente femminile (**Figura 1.5.b**).

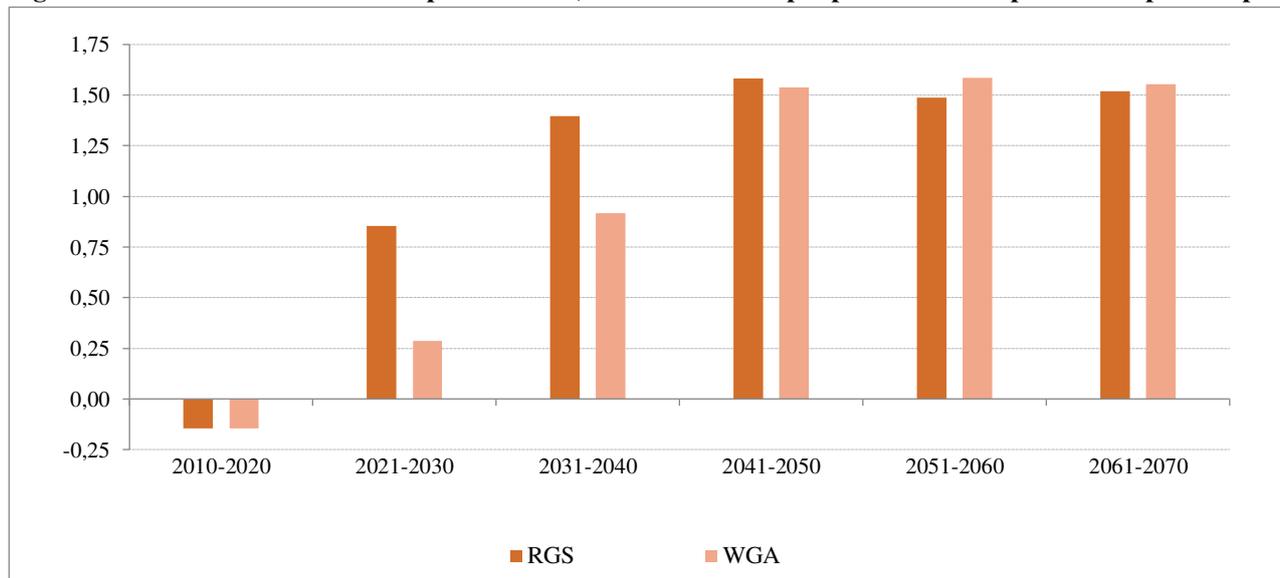
Figura 1.5.b - Popolazione per genere (Proiezioni 2018)



Nelle proiezioni del WGA, al deterioramento del quadro demografico, si accompagna un ancor più sostanziale peggioramento delle ipotesi relative al **quadro macroeconomico**, in particolare per ciò che riguarda gli aumenti di produttività. Sulla base della metodologia definita *nell’Output Gap Working Group* (OGWG), nel prossimo decennio il tasso di crescita della Produttività Totale dei

Fattori (PTF) dell'Italia si attesta in media su un valore leggermente negativo⁴⁰. Tale risultato, unitamente alla decisione adottata da EPC di ampliare dal 2035 al 2045 il periodo di convergenza della TFP verso il livello comune dell'1%, determina una forte contrazione del tasso di crescita medio annuo della produttività per occupato che, fino al decennio 2031-2040, appare molto al di sotto del tasso di variazione adottato nella proiezione della RGS, allineandosi su livelli analoghi solo negli ultimi due decenni della proiezione⁴¹ (*Figura 1.6*).

Figura 1.6 - Tassi di variazione della produttività (valori medi annui per periodo - PIL a prezzi 2010 per occupato)



La più bassa crescita della produttività si accompagna a indicatori di **mercato del lavoro** che risultano meno performanti. I tassi di occupazione della popolazione in età di lavoro (15-64 anni) nelle due proiezioni sono diversi e il processo di divergenza anche in questo caso si crea nel periodo 2020-2040⁴², periodo in cui si apre un gap di quasi quattro punti percentuali tra la proiezione RGS e quella del WGA, 65,9% nella prima contro 62,2% nella seconda, divario che si mantiene poi pressoché inalterato fino alla fine del periodo di proiezione⁴³ (*Figura 1.7*).

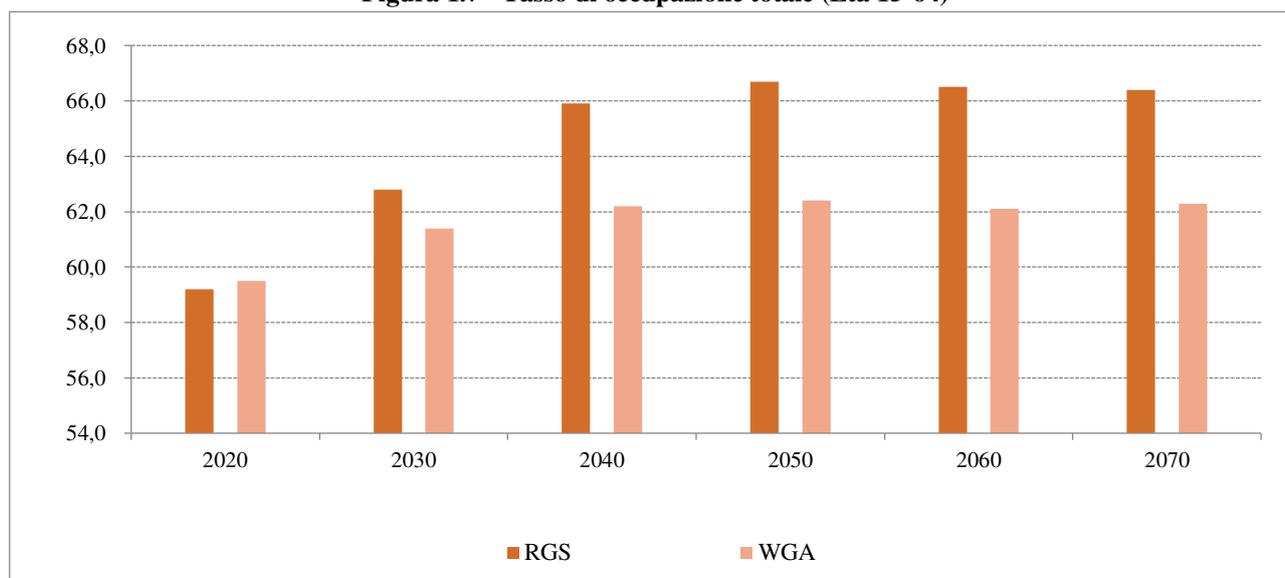
⁴⁰ Vedi: European Commission, *European Economic Forecast – Spring 2017*, Institutional Paper 053, 11 May 2017.

⁴¹ Vedi Fig. 1.5. Le variazioni registrate nella parte centrale e finale del periodo di previsione scaturiscono in modo endogeno dall'applicazione di una funzione di produzione (Cobb-Douglas con rendimenti costanti di scala) che, considerando la componente di *capital deepening*, correla i tassi di variazione della produttività alle dinamiche occupazionali. Diversamente, il tasso di crescita strutturale della Produttività Totale dei Fattori (PTF) è assunto stabile all'1% a partire dal 2045, cioè con un'estensione di dieci anni del periodo di convergenza del tasso di crescita della PTF, fissato in precedenza al 2035. Per i dettagli sulla funzione di produzione, vedi: European Commission, *The 2018 Ageing Report. Underlying assumptions & projection methodologies*, op. cit., Annex 3 *Methodology underpinning potential GDP growth projections*, pagg. 92-93.

⁴² Quando si utilizzano i valori nominali diventano ovviamente rilevanti le ipotesi di inflazione. Nei modelli di proiezione non è particolarmente sottolineato questo aspetto come se si assumesse implicitamente che la quota di variazione della spesa per pensioni dovuta ai prezzi sia allineata al tasso di inflazione approssimato dal deflatore del PIL. Quando viene esplicitato, nel lungo termine si assume comunque un tasso del 2%.

⁴³ Il divario dei tassi di occupazione, tenendo conto delle differenti quote di persone in età di lavoro conseguenti alle proiezioni sulla popolazione in ognuno dei due modelli, equivale a circa 32mila occupati medi annui in più nel modello RGS rispetto a quello WGA per il periodo 2020-2070.

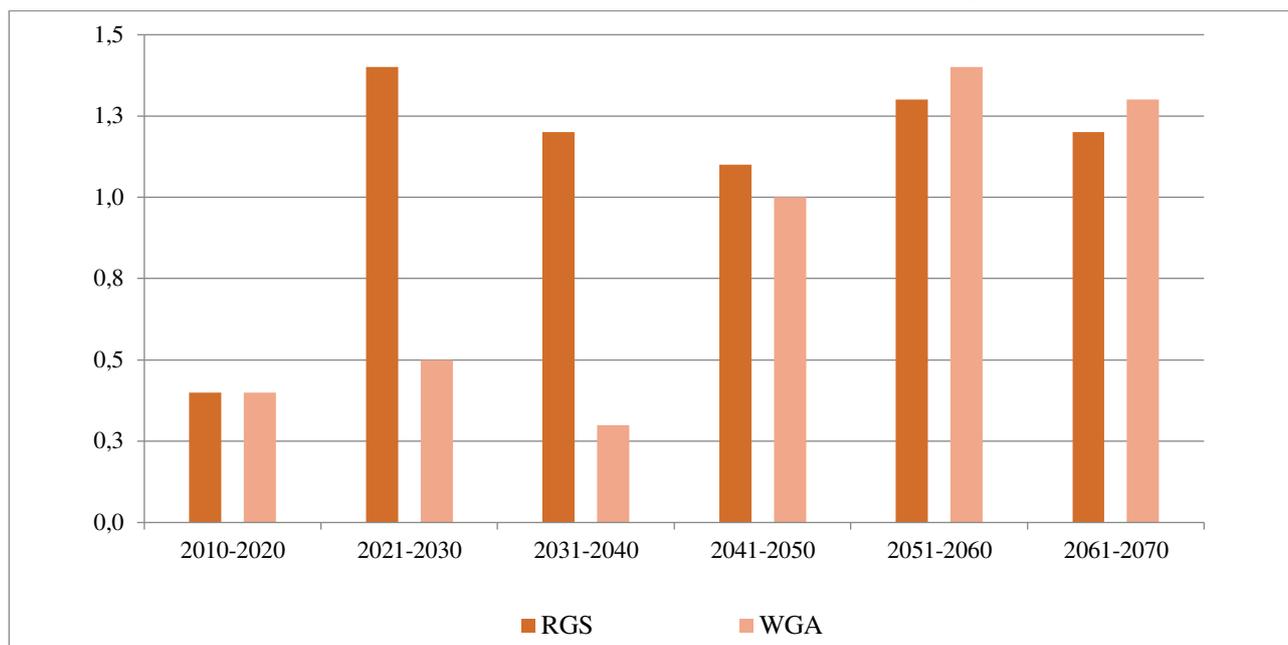
Figura 1.7 - Tasso di occupazione totale (Età 15-64)



Distinguendo le dinamiche dei tassi di occupazione per genere, si può rilevare come il divario si manifesti sia per i maschi sia per le femmine. Tuttavia, mentre per queste ultime si tratta di una differenza consistente ma tra valori in aumento (+7,3% per RGS contro +4,2% per WGA dal 2020 al 2070), per la componente maschile l'esito della proiezione WGA arriva a una sostanziale invarianza del tasso di occupazione (+0,9% dal 2020 al 2070), a fronte di un incremento che appare invece significativo nell'ipotesi del modello RGS (+6,7% nello stesso intervallo). Osservando quindi in modo congiunto le dinamiche della produttività e dell'occupazione, emerge una situazione contraddittoria e anche abbastanza singolare che può essere così sintetizzata. Sulla falsariga della "legge Kaldor-Verdoorn", dalle proiezioni emerge nel lungo termine una relazione positiva tra crescita del prodotto e crescita della produttività ma, sulla base dei parametri adottati, l'elasticità di questa relazione è tale per cui i decenni di maggior crescita media dell'economia sono quelli in cui, con popolazione decrescente e tasso di occupazione costante, almeno per la componente maschile, si verifica di fatto una diminuzione dell'occupazione.

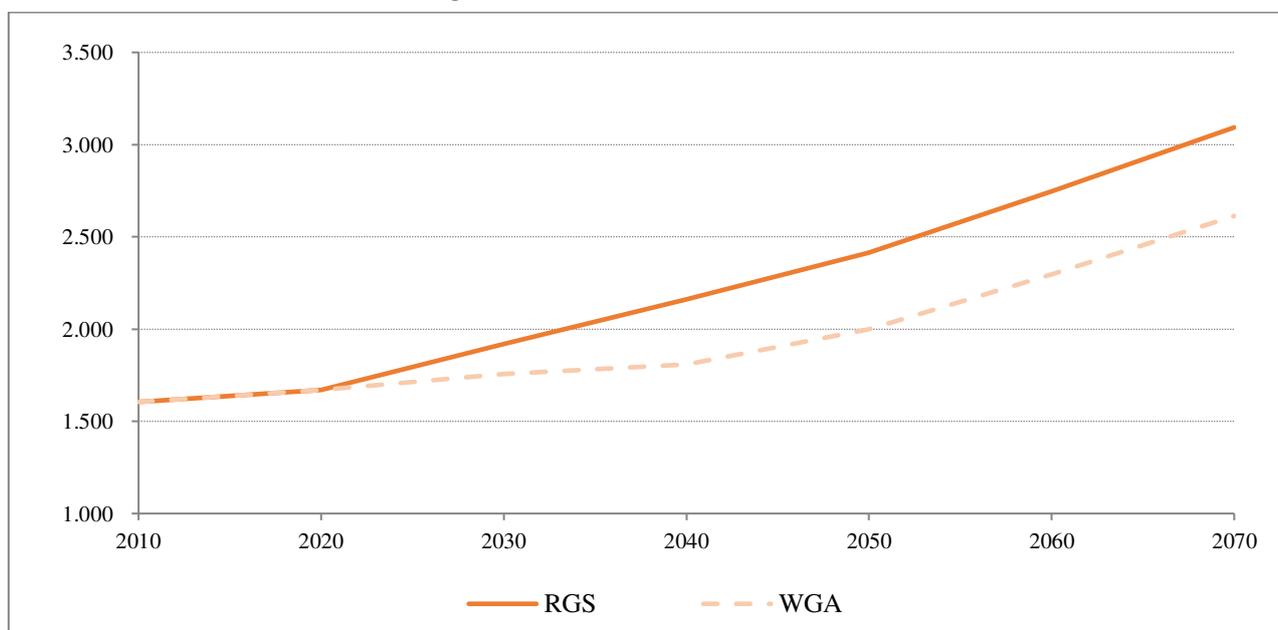
Le ipotesi presenti nello scenario WGA che, come detto, hanno una forte incidenza sulla dinamica della produttività ma hanno ricadute significative anche sui tassi di occupazione, *comportano per l'Italia un sostanziale ridimensionamento delle prospettive di crescita*. Con le ipotesi del modello RGS, il tasso medio annuo di variazione del PIL nell'intero arco di tempo risulta già ridimensionato, passando da un livello intorno all'1,4%, valore prossimo alla media UE, che veniva avallato in precedenti round di proiezione fino al 2015, a un valore medio dell'1,1%, compendio dell'1% fino al 2040 e di un 1,2% nei successivi decenni fino al 2070 (**Figura 1.8**).

Figura 1.8 - Tassi di variazione % del PIL reale (valori medi di periodo)



Nel modello WGA, il tasso di variazione medio annuo scende negli scenari aggiornati addirittura allo 0,4% fino al 2040, cioè a circa un terzo della crescita prevista per la media dei Paesi UE, per salire all'1,2% nel successivo periodo fino al 2070. Il divario con lo scenario RGS nei tassi medi di crescita del PIL *si manifesta dunque soprattutto dal 2020 al 2040*, quando i valori sono in rapporto uno a tre, mentre dopo il 2040 e fino alla fine della proiezione la crescita prevista nei due modelli torna a riallinearsi, con addirittura una lievissima preminenza nel modello WGA.

Figura 1.9 - PIL in termini reali (livelli)



Questa particolare cadenza nella dinamica della produttività, dei tassi di occupazione e quindi dei tassi di crescita del PIL reale, è chiaramente visibile nel profilo temporale del livello del PIL reale sull'intero arco di tempo delle proiezioni (**Figura 1.9**). Mentre nel modello RGS, dopo gli anni di crescita piatta successivi alla crisi l'immagine delinea una progressione relativamente costante, nella

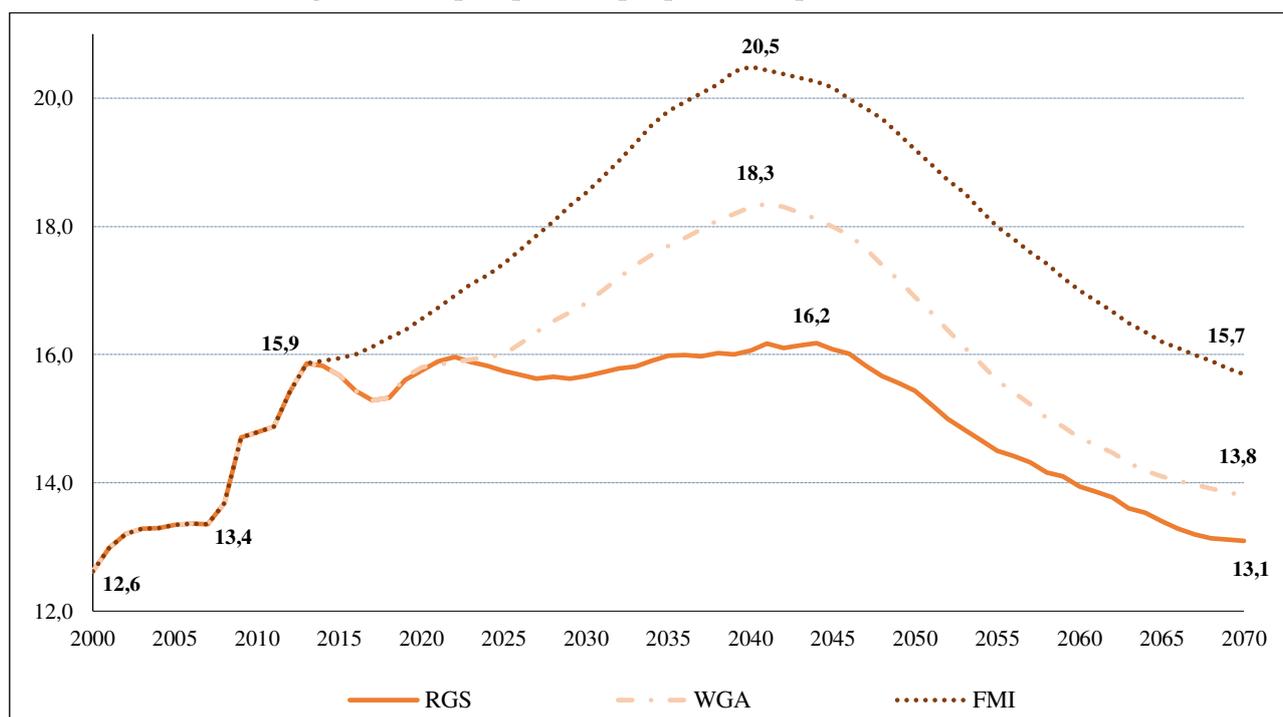
proiezione WGA la crescita del PIL continua a rimanere molto bassa fino al 2040, per poi accelerare in parallelo con il tracciato definito da RGS, ovvero con tassi di variazione non dissimili, mantenendo tuttavia costante nel tempo il gap creatosi nei primi vent'anni della proiezione.

Sotto il profilo della *sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica*, l'adozione di nuove ipotesi per ciò che riguarda il quadro demografico e le variabili macroeconomiche ha l'effetto di far salire il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL nei modelli di proiezione, sia RGS che WGA, rispetto ai valori ottenuti nelle proiezioni effettuate in anni precedenti⁴⁴. L'aumento già previsto a partire dal 2019 appare accentuato anche per effetto delle norme previste dal DL n. 4 del 2019 e in particolare per l'adozione del nuovo canale per il pensionamento anticipato. Per quanto riguarda il modello RGS, con le ipotesi sottostanti, si ha una crescita tendenziale di circa mezzo punto percentuale del rapporto fino a poco dopo il 2040, cui fa seguito una contrazione per il restante periodo di proiezione fino a un livello prossimo a quello misurato prima della crisi dello scorso decennio. Nella proiezione con le ipotesi WGA, l'incremento del rapporto dopo il 2019 assume invece proporzioni ben maggiori, raggiungendo intorno al 2040 circa due punti percentuali di scostamento dalla proiezione RGS, per arrivare al termine del periodo di previsione a una quota di spesa per pensioni sul PIL superiore di 0,7 punti percentuali a quella prefigurata dallo scenario nazionale base di RGS (**Figura 1.10**)⁴⁵.

⁴⁴ Il rapporto riguarda i valori nominali delle due variabili. Al riguardo va rilevato che, in base al livello di lungo periodo concordato in ambito EPC-WGA, il tasso di inflazione e il deflatore del PIL sono posti pari al 2% annuo a partire dal 2022. Per gli anni precedenti sono stati adottati per entrambe le variabili i valori del DEF 2018. La dinamica delle retribuzioni e dei redditi da lavoro coincide, in media, con quella della produttività per occupato per tutto il periodo di previsione.

⁴⁵ Va precisato che le previsioni della spesa pensionistica sono elaborate nel presupposto che, come già effettuato in sede di Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla Legge di Bilancio 2017, l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie. Inoltre, sempre come evidenziato nella NTI alla Legge di Bilancio 2017 e nel DEF 2017, la previsione della spesa pensionistica non include gli oneri relativi all'indennità c.d. APE sociale, in quanto la stessa non si sostanzia in una prestazione pensionistica ma in un'indennità assistenziale comunque registrata nell'ambito della complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro (D62) delle pubbliche amministrazioni.

Figura 1.10 - Spesa pubblica per pensioni in percentuale del PIL



L'effetto della drastica revisione delle ipotesi nel nuovo scenario WGA *baseline* sembra, pertanto, quello di vanificare gran parte degli effetti finanziari del lungo processo di riforma del sistema pensionistico italiano, con il riapparire di una “gobba” piuttosto accentuata nel profilo di lungo periodo del rapporto, problema assai discusso anche a livello mediatico, dalla metà degli scorsi anni Novanta e che sembrava risolto o almeno sostanzialmente attenuato, a seguito dei numerosi interventi effettuati dai governi italiani per tenere sotto controllo la spesa per pensioni.

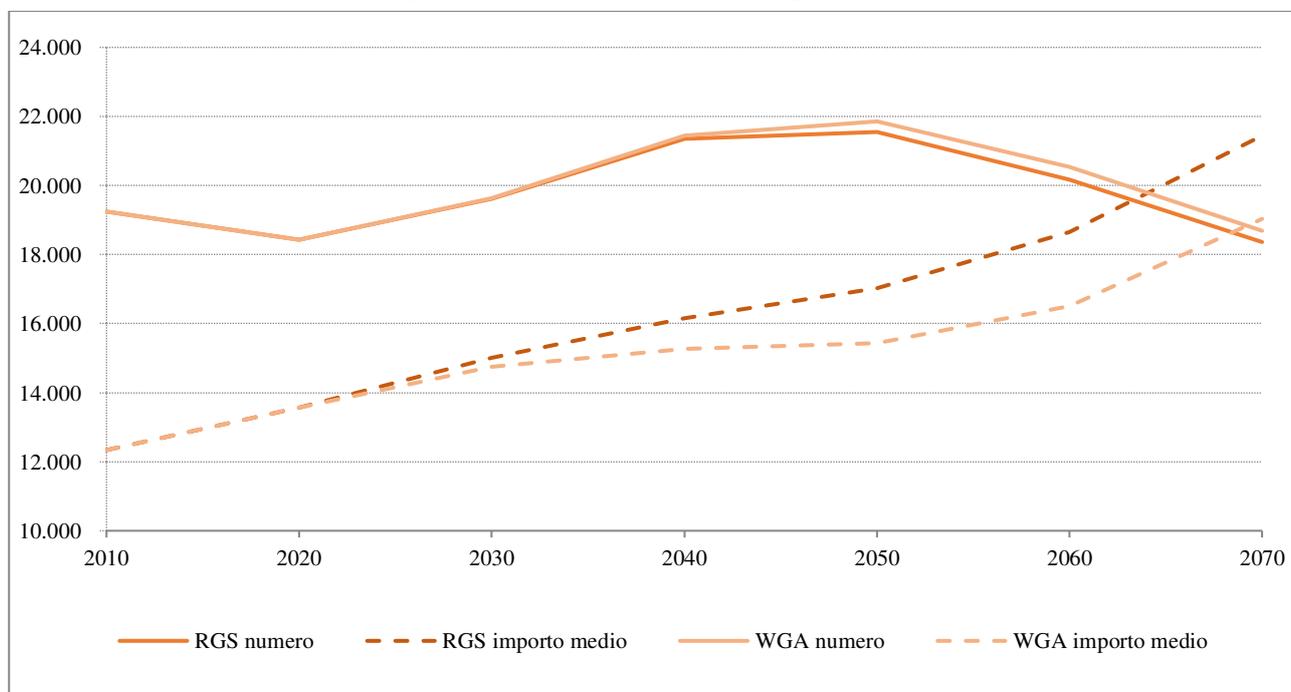
Per chiarire quale può essere il peso che hanno sui profili temporali del rapporto le differenti ipotesi utilizzate nelle proiezioni, in **Figura 1.10** è riportata anche una proiezione, già citata in precedenza, che è stata effettuata dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Questa proiezione non effettua revisioni di metodo del modello usato nei confronti europei ma applica una sorta di test di sensitività, misurando gli scostamenti derivanti da diverse ipotesi sulle variabili più influenti. Nella versione più “pessimistica”, le modifiche principali hanno riguardato⁴⁶: **i)** un peggioramento più accentuato di quanto appaia negli scenari RGS e WGA del rapporto tra pensioni e occupati, aumentato in modo diverso a seguito di ipotesi non coincidenti sulle dinamiche demografiche; **ii)** un valore più alto della pensione media; **iii)** un tasso di occupazione totale a fine periodo inferiore di circa 7 punti percentuali rispetto a quanto previsto da RGS e di 3 punti a WGA; **iv)** una produttività media nell'intero arco di tempo pari a circa due terzi di quanto prevedono gli altri due scenari, conseguente soprattutto dall'ipotesi che il calo della produttività riscontrato negli anni della crisi si trascini per un lungo periodo⁴⁷.

⁴⁶ Le ipotesi della proiezione FMI sono contenute in Andrieu M., Hebous S., Kangur A. e Raissi M, *citato*. Per una sintesi di questa proiezione, si veda anche Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica*, “Focus tematico”, n. 8, Roma, 28 giugno 2018.

⁴⁷ L'effetto di trascinamento per alcune variabili è presente anche nella metodologia usata da EPC-WGA; tale metodologia definita dall'Output Gap Working Group (OGWG) distingue l'andamento di medio e lungo periodo. Nel medio periodo, il modello WGA adotta un metodo definito “T+10” in base al quale viene proiettato su un orizzonte di 10 anni il *trend* di

Come si vede dal tracciato del grafico, l'azione combinata di questo insieme di ipotesi non ne altera la forma complessiva, nel senso di un punto di massimo del rapporto intorno al 2040 e una successiva graduale contrazione fino all'anno conclusivo. Le diverse ipotesi, tuttavia, incidono pesantemente sulla traiettoria del grafico, con una distanza dalle altre curve che appare molto accentuata (mediamente, due punti di PIL fino al 2014 e quasi tre punti di PIL negli anni successivi).

Figura 1.11 - Pensioni: numero e importo medio



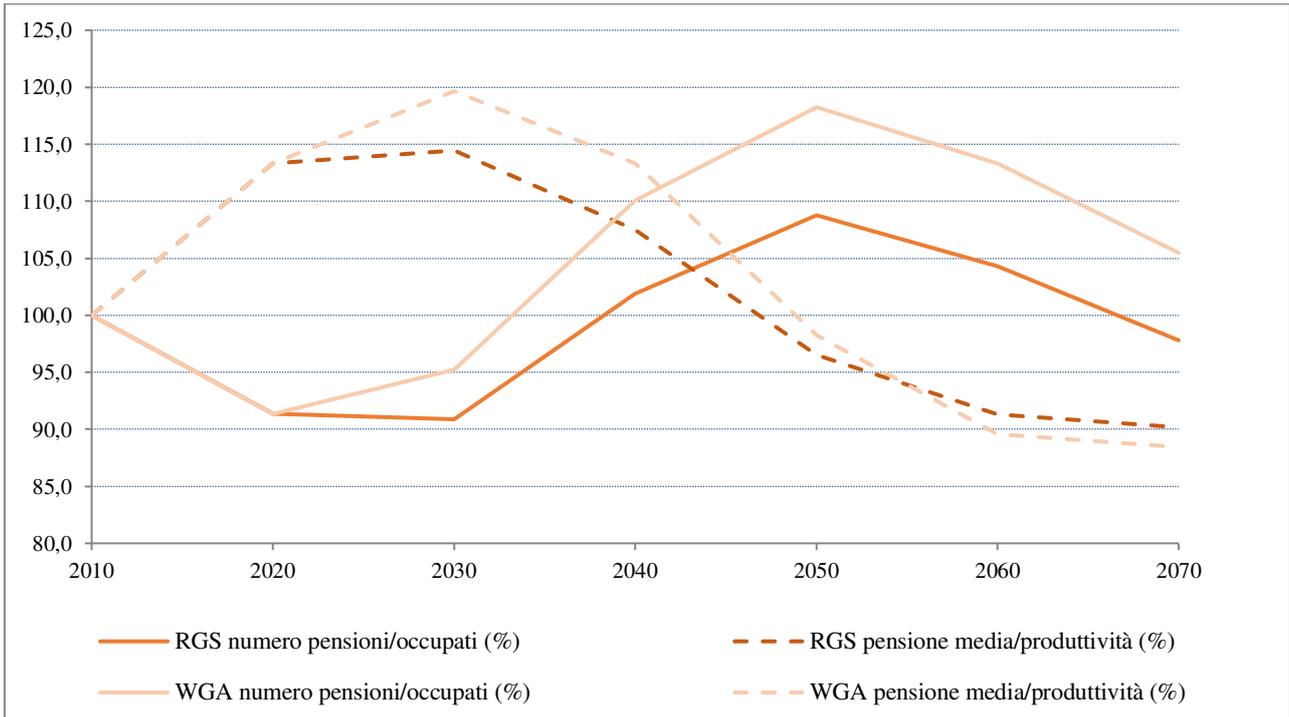
Tornando ad analizzare più in dettaglio le ragioni della diversa quota di PIL assorbita dalla spesa per pensioni negli scenari RGS e WGA, emerge con tutta evidenza che la ragione fondamentale risiede nelle diverse ipotesi sulla crescita economica. Nelle due proiezioni, infatti, il numero delle pensioni erogate è molto simile per tutto l'arco di tempo considerato, mentre per ciò che riguarda l'importo medio dei trattamenti, il valore calcolato nel modello RGS tende dal 2025 a crescere maggiormente rispetto alla previsione WGA (**Figura 1.11**).

Con tali valori, il volume della spesa per pensioni nella proiezione WGA è inferiore rispetto a quello RGS per un ammontare medio di circa 5,5 miliardi di euro annui, a partire dal 2020 fino al termine del periodo considerato. Tuttavia, se si scompone il rapporto tra la spesa pensionistica e il prodotto interno lordo nelle due principali componenti, ossia il rapporto tra numero di pensioni e numero di lavoratori occupati e il rapporto tra pensione media e produttività media⁴⁸, emerge chiaramente come la minore crescita economica, connessa a profili più bassi di produttività e di occupazione, tenda nella proiezione WGA a spostare verso l'alto il valore dei due rapporti, ossia ad appesantire la quota di spesa per pensioni sul PIL (**Figura 1.12**).

alcune variabili, come disoccupazione e produttività totale, estrapolato applicando alle serie storiche il filtro statistico di Kalman.

⁴⁸ Essendo la spesa per pensioni (S) uguale al prodotto tra pensione media (p) e numero di prestazioni erogate (P) e il PIL uguale al prodotto tra produttività media (r) e numero di lavoratori occupati (N), il rapporto tra spesa per pensioni e PIL può essere definito nel modo seguente: $S/PIL = (p/r) * (P/N)$.

Figura 1.12 - Rapporti: n° pensioni/occupati; pensione media/produttività media (indici: 2010=100)



Il diverso impatto delle ipotesi sottostanti al quadro macroeconomico e alle variabili che determinano la spesa per pensioni sull'andamento del rapporto tra la stessa spesa per pensioni e il PIL emerge chiaramente dall'analisi dei tassi di variazione dei due termini del rapporto, in confronto al divario che nell'arco di tempo considerato si viene a creare tra la proiezione WGA e quella RGS (**Figura 1.13**). L'intervallo maggiormente critico è quello tra il 2020 e il 2040, quando tra gli andamenti del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nelle due proiezioni, si viene a creare un gap di oltre due punti percentuali. Osservando le curve, si può vedere come nell'arco di questi anni, i tassi di variazione della spesa per pensioni nella formulazione WGA siano sempre inferiori rispetto a quelli che emergono dalla proiezione RGS. Nello stesso periodo, tuttavia, nello schema WGA si registra una crescita media del PIL nominale più bassa di oltre un punto percentuale rispetto alla dinamica prevista da RGS, con l'effetto negativo sull'incidenza della spesa pensionistica di cui si è detto.

Figura 1.13 - Variazione del PIL nominale e della spesa per pensioni (medie annuali di periodo)



2. Conseguenze delle proiezioni a lungo termine e ipotesi di scenari alternativi

Come si è visto nel precedente paragrafo, le proiezioni demografiche e le ipotesi formulate sugli andamenti economici di lungo termine basate sui dati dell'ISTAT e di altre istituzioni nazionali ed internazionali *lasciano presagire un futuro assai poco roseo per il nostro Paese*. L'effetto combinato dell'aumento delle aspettative di vita, della bassa natalità e della riduzione dei flussi migratori netti, fa sì che una popolazione con una quota attuale di ultra 65enni già sopra la media europea manifesti in futuro un ulteriore processo di invecchiamento.

Negli scenari economici dei vari schemi di proiezione, soprattutto con le ipotesi del modello WGA e più ancora con quelle formulate dal FMI, la dinamica della produttività, e quindi la crescita economica, sono sistematicamente al di sotto delle medie europee. Stesse considerazioni valgono per i tassi di occupazione che nelle proiezioni sono in aumento ma tendono a valori comunque inferiori alle medie europee.

In una popolazione in cui si riduce il numero delle persone in età di lavoro, tassi di occupazione sotto la media comportano un numero decrescente di lavoratori occupati che, non essendo compensato dalla dinamica della produttività, si traduce in una situazione di quasi stazionarietà del prodotto lordo.

Il tendenziale aumento del rapporto tra pensionati e occupati dovuto all'invecchiamento della popolazione, contrastato parzialmente dall'innalzamento dell'età pensionabile, e l'incremento dell'importo medio dei trattamenti fanno salire la spesa per pensioni. La sua incidenza sul PIL, sebbene destinata con l'andata a regime del metodo di calcolo contributivo a ritornare su valori non distanti da quelli degli anni iniziali delle proiezioni, presenta un quadro tendenziale preoccupante che, soprattutto nelle proiezioni WGA, o peggio in quelle del FMI, delinea per un lungo arco di tempo un forte appesantimento della spesa previdenziale pubblica sul prodotto lordo e sui redditi dei lavoratori in attività.

Previsioni di questo genere sollevano perciò seri dubbi sulla futura sostenibilità della spesa pensionistica e, di conseguenza, sulle possibilità di garantire negli anni a venire l'adeguatezza dei redditi dei pensionati. Più in generale, considerando il peso della pressione fiscale che può ricadere su redditi dei lavoratori attivi, l'effettivo concretizzarsi dei risultati delle proiezioni comporterebbe il rischio di un ridimensionamento dell'intero sistema di *welfare* del nostro Paese.

Per approcciare il tema delle misure che potrebbero rendersi necessarie per attenuare gli effetti di queste proiezioni sul futuro del sistema di protezione sociale del nostro Paese, è però necessario effettuare alcune specifiche valutazioni in merito all'affidabilità degli elementi di fondo che sottostanno alle proiezioni a lungo termine, vale a dire: i parametri del quadro demografico; i principali indicatori del mercato del lavoro (popolazione in età di lavoro, popolazione attiva, occupazione); le variabili del contesto macroeconomico, con riguardo soprattutto alla dinamica della produttività e ai fattori determinanti per la crescita dell'economia.

I capitoli seguenti sono perciò dedicati a un'analisi valutativa delle ipotesi assunte nei modelli di proiezione, approccio necessario per verificare la fondatezza delle previsioni e, da un punto di vista prospettico, per valutare quali cambiamenti potrebbero derivare da specifici interventi normativi.

Prima di entrare nel merito delle specifiche questioni, può essere utile tuttavia riassumere in sintesi alcuni dati attuali (reali e non previsioni) che caratterizzano il nostro Paese.

a) **Il rapporto spesa pensionistica sul PIL**

- il **Rapporto annuale di Itinerari Previdenziali**, che utilizza la metodica del disciolto **Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale**, valuta questo rapporto, al netto della componente assistenziale (GIAS), al **12,87%** per il 2017, con una media a 10 anni attorno al **12,6%**⁴⁹.
- **L'INPS, nella relazione annuale** per l'anno 2018, specifica che la spesa pensionistica al netto della componente assistenziale (GIAS) è pari al **12,01%** mentre al lordo dell'assistenza è pari al 15,12% (vedi pagina 11 del Rapporto).
- La **Ragioneria Generale dello Stato** nel suo rapporto annuale "*Le tendenze di medio lungo periodo della spesa pensionistica, sanitaria e LTC* – n. 19 del luglio 2018" posiziona il rapporto al **15,5%** ma comprende tutta la componente GIAS (circa 2 punti di PIL), le pensioni e gli assegni sociali che sono assistenza pura e le pensioni delle Regioni e degli organi costituzionali.⁵⁰
- Infine **ISTAT** calcola il rapporto che comunica a EUROSTAT nella misura del **16,1%** (dato 2016) che considera anche tutte le prestazioni assistenziali, quelle erogate da sistemi privati, le invalidità civili, le indennità di accompagnamento, le pensioni indennitarie erogate da INAIL e altre prestazioni; peraltro è la stessa ISTAT a chiarire che non si tratta di pensioni⁵¹.

⁴⁹ **A.1.6 - Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica: Prestazioni incluse nell'aggregato**

Il rapporto del NVSP analizza gli elementi strutturali e finanziari del sistema pensionistico obbligatorio IVS. La definizione di spesa pensionistica include: le pensioni provvisorie erogate al personale militare direttamente dalle Amministrazioni dello Stato, ma non include le pensioni erogate dagli Organi Costituzionali e dalle Regioni (in particolare Regione Sicilia) ai propri ex-dipendenti. 280 Quest'ultima pari a circa 1,8 miliardi di euro nel 2015, pari a circa 0,1 punti percentuali di PIL. 281 Anche nelle funzioni *survivors* e *disability* sono inglobate quote di pensioni corrisposte da Istituzioni private. Ingloba, inoltre, le prestazioni erogate in capitale da alcuni fondi speciali presso l'INPS, dall'ENPAM e dall'ENASARCO.

Valori rilevati. Il dato di spesa indicato corrisponde alla somma delle rate effettivamente erogate, al netto degli assegni al nucleo familiare, del recupero prestazioni e dei proventi dal divieto di cumulo. La spesa pensionistica è indicata sia al lordo della quota a carico del bilancio dello Stato (GIAS ed apporto dello Stato alla Gestione dei dipendenti statali presso l'ex-INPDAP) che al netto di tale quota.

⁵⁰ **A.1.7 - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato: Prestazioni incluse nell'aggregato**

Le proiezioni di breve e di medio-lungo periodo del rapporto spesa pensionistica/PIL elaborate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, adottano una definizione di spesa pensionistica che include le pensioni IVS - al netto delle prestazioni in capitale - erogate da Istituzioni pubbliche (comprensiva, quindi, della spesa per pensioni provvisorie erogate al personale militare direttamente dalle Amministrazioni dello Stato e dagli Organi Costituzionali e dalle Regioni - in particolare, ad esempio, Regione Sicilia - ai propri ex-dipendenti) e le pensioni sociali (assegno sociale dal '95). L'aggiunta di quest'ultima componente si giustifica in quanto trattasi di istituto direttamente connesso con il fenomeno dell'invecchiamento demografico. Lo stesso aggregato è adottato nelle previsioni dei conti della PA pubblicati annualmente nei documenti ufficiali di finanza pubblica, ove viene indicata la scomposizione delle "prestazioni sociali in denaro" in "spesa per pensioni" e "spesa per altre prestazioni sociali in denaro".

Valori rilevati. L'aggregato di spesa esprime la somma delle rate effettivamente erogate al netto del recupero prestazioni, degli assegni familiari e dei proventi dal divieto di cumulo.

⁵¹ **A.1.1 - ISTAT Statistica: Prestazioni incluse nell'aggregato**

Le prestazioni incluse nell'aggregato sono: • pensioni IVS: le prestazioni pensionistiche di invalidità, vecchiaia e superstiti corrisposte in conseguenza dell'attività lavorativa svolta dalla persona protetta al raggiungimento di determinati limiti di età anagrafica, di anzianità contributiva (pensioni dirette di invalidità, vecchiaia e anzianità). In caso di morte della persona in attività lavorativa o già in pensione tali prestazioni possono essere corrisposte ai superstiti (pensioni indirette); • pensioni indennitarie: rendite per infortuni sul lavoro e malattie professionali e pensioni di guerra comprensive degli assegni di Medaglia d'oro. La caratteristica di queste pensioni è di indennizzare la persona per una menomazione, secondo il livello della stessa, o per morte (in tal caso la prestazione è erogata ai suoi superstiti) conseguente ad un fatto accaduto nello svolgimento di una attività lavorativa. Il diritto e l'entità della prestazione non è correlata agli anni di versamento contributivo, bensì è funzione del danno subito e della retribuzione percepita; • pensioni

È stato proprio il dato comunicato da ISTAT (causato in parte dalle scelte di *policy* che negli ultimi 20 anni hanno caricato tutti gli interventi assistenziali e di sostegno al reddito sul capitolo pensioni) la causa scatenante della Riforma Monti-Fornero del 2011, poiché all'epoca la spesa per pensioni italiana nella versione ISTAT era superiore al 16,5%, mentre la media europea era inferiore al 13%; era quindi ovvio che la Commissione chiedesse come manovra principale la riduzione di almeno 2,5 punti percentuali del rapporto, misura realizzata facendo leva prevalentemente sui lavoratori che già versano elevati contributi sociali al sistema pensionistico con finalità previdenziali; per contro, *i beneficiari "assistiti", cioè che non hanno totalmente o parzialmente contribuzione, si sono visti aumentare le loro prestazioni*, con un relativo incremento dello squilibrio finanziato dalla fiscalità generale.

b) L'assistenza

Il problema italiano, dopo la serie di riforme di sistema dal 1992 al 2012, non riguarda perciò le pensioni di natura previdenziale, il cui rapporto tra contributi pagati dalla produzione (lavoratori e datori di lavoro) e prestazioni è in equilibrio (addirittura in attivo se si considera la spesa pensionistica al netto delle imposte, pur considerando che le contribuzioni del datore e del lavoratore alla previdenza sociale non sono assoggettate a imposizione fiscale). *L'Italia è uno dei pochi Paesi ad avere sia un aggancio automatico tra aumento dell'aspettativa di vita ed età di pensionamento che coefficienti di trasformazione che si riducono automaticamente all'incremento delle stesse aspettative di vita.* Grazie a questi due potenti *stabilizzatori*, la spesa pensionistica può crescere ma solo in modo marginale. Il problema vero è la *spesa assistenziale* che è aumentata in questi ultimi 11 anni di ben **43 miliardi** l'anno in modo strutturale, riflettendosi negativamente sul debito pubblico (si veda **Tabella 2.1**). Come vedremo nel capitolo conclusivo, ne consegue che se anche nel nostro Paese, come peraltro previsto nel *Jobs Act* del 2015, si costruisse una banca dati dell'assistenza si potrebbero ottenere risparmi annui di oltre il 5%.

assistenziali: prestazioni costituite da pensioni di guerra, ai non vedenti civili, ai non udenti civili e agli invalidi civili e dalle pensioni o assegni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni, sprovvisti di reddito o con reddito insufficiente. La caratteristica principale di queste pensioni è di garantire un reddito minimo a persone incapaci di procurarselo a causa di menomazioni congenite o sopravvenute o semplicemente per età avanzata. Si tratta, in ogni caso, di pensioni non collegate ad alcun sistema di contribuzione. Sono incluse, nell'aggregato, anche le indennità di accompagnamento (che peraltro non sono pensioni) corrisposte come sostegno per l'incapacità di attendere agli atti della vita quotidiana propri dell'età; • pensioni di benemerenzia: assegni vitalizi e ad ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e assegni di Medaglia e Croce al valor militare. Si tratta, in ogni caso, di pensioni non collegate ad alcun sistema di contribuzione; • pensioni erogate da Istituzioni private; • non sono incluse le prestazioni erogate in capitale, in quanto trattasi di prestazioni che non rientrano nella definizione di "pensione". Valori rilevati. I valori rilevati sono: • il numero di pensioni in essere al 31 dicembre di ogni anno; • il valore di spesa espresso come somma degli importi di pensione rilevati a dicembre dell'anno moltiplicati per il numero di mensilità per cui avviene l'erogazione della prestazione (c.d. "spesa a fine anno"). L'importo mensile al 31 dicembre include: l'importo base, l'incremento collegato alla variazione dell'indice del costo della vita e alla dinamica delle retribuzioni, la quota parte per i carichi di famiglia ed eventuali altri assegni e arretrati.

Tabella 2.1 - Incremento spesa assistenziale e debito pubblico

Anni	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2013/2018	2008/2018
Spesa sociale a carico della fiscalità generale	73.000	78.000	82.000	85.000	89.000	92.700	98.440	103.673,60	107.374	110.150	116.000		incremento 5,3% annuo	43.000
Incremento spesa sociale dal 2008		5,00	9,00	12,00	16,00	19,70	25,44	30,67	34,37	37,15	43,00		190,33	232,33
Deficit annuo *	-42.575	-81.741	-71.457	-60.016	-47.240	-47.400	-49.000	-44.200	-41.600	-39.700	-28.154	-14.119	-221.900	-524.929
Interessi sul debito		70.408	70.152	78.021	84.086	77.568	74.377	68.018	66.640	65.641	62.536	63.004		
Risparmi interessi sul debito dal massimo del 2012						6.518	9.709	16.068	17.446	18.445	21.550	21.082	89.736	
Spostamento data pareggio di bilancio DEF o NADEF **				DEF. dal 2011 al 2013			DEF. dal 2013 al 2016 NADEF a 2017	NADEF dal 2017 al 2018	DEF. dal 2018 al 2019	DEF. dal 2019 al 2020 con deficit = 0,25%	NADEF 2018, deficit (2,4%) 2,04	deficit 2,04	10 anni	
Governo	Berlusconi-Tremoni dall' 8/5/2008 al 16/11/2011.			Monti-Grilli dal 16/11/2011 al 27/4/ 2013		Letta dal 28/4/2013 al 21/2/2014	Renzi-Padoan dal 22/2/2014 al 12/12/2016			Gentiloni-Padoan fino all' 1/6/2018		Conte-Tria dall'1/6/2018		
PIL	1.632.151	1.572.878	1.604.515	1.637.463	1.613.265	1.604.599	1.621.827	1.652.085	1.689.824	1.724.205	1.753.949	1.751.000		
Deficit/Pil in arancione Gov. Gentiloni		-5,20	-4,45	-3,67	-2,93	-2,95	-3,02	-2,68	-2,46	-2,30	-1,61	-0,81		
Debito pubblico	1.671.001	1.769.254	1.851.252	1.907.392	1.989.629	2.069.800	2.137.316	2.173.347	2.219.506	2.263.510	2.316.700			
Rapporto debito pubblico/Pil	102,380	112,485	115,378	116,485	123,329	128,992	131,784	131,552	131,345	131,279	132,085			
* Dati DEF 2017 e 2018; La media del deficit dal 2008 al 2017 è 50,08 miliardi l'anno; cifre in blu sono interpolazioni; in viola sono stime; Debito Pubblico/PIL 2004 =99,74% e 2007 = 99,73%														
** Fonte: Servizio Bilancio e Studi, Senato della Repubblica														

3. Il quadro demografico

L'ISTAT, con le nuove previsioni, stima l'evoluzione futura della popolazione attraverso un approccio semistocastico che permette di fornire una misura dell'incertezza per ciascuna delle componenti della struttura e della dinamica della popolazione.

Più si avvanza verso il futuro più si entra in un terreno sconosciuto e di conseguenza l'incertezza aumenta. Attorno allo scenario mediano si amplia infatti quello che l'ISTAT indica come “intervallo di confidenza”, costruito in modo che “il presunto valore cada tra i due estremi con probabilità pari al 90%”⁵². Nel 2065 il valore mediano è pari a 54,1 milioni, l'estremo più basso è posizionato sui 46,4 milioni, quello più alto sui 62 milioni. All'interno quindi di un'incertezza crescente la popolazione italiana tenderà quasi certamente a diminuire.

L'incertezza risulta dominante sulla stima della fecondità. Ipotizzare che il numero medio di figli per donna entro il 2045 (un orizzonte non lontano) possa scendere fino a 1,26 o salire fino a 1,8 significa non dare alcuna vera indicazione. Ovvero dice che non sappiamo davvero cosa succederà alla fecondità italiana: potrebbe diminuire in modo drammatico o potrebbe salire verso i valori dei Paesi europei più prolifici.

A questo si aggiunge l'elevata incertezza sul saldo migratorio con l'estero. Il limite più basso dell'intervallo è vicino allo zero e quello più alto al 5 per mille. Potrebbe quindi non esserci quasi contributo netto dell'immigrazione o potrebbe invece essere molto rilevante.

Come viene evidenziato nel rapporto stesso dell'ISTAT⁵³: “È opportuno ricordare che i flussi migratori con l'estero sono contrassegnati, assai più delle altre componenti demografiche, da profonda incertezza riguardo al futuro. Le migrazioni internazionali sono infatti governate da una parte da normative suscettibili di modifiche, dall'altra da fattori socio-economici interni ed esterni al Paese di non facile interpretazione”.

In una popolazione che invecchia i decessi aumentano, questo è facile prevederlo, ma la differenza la fanno gli ingressi e qui, come vedremo, pesa la maggiore incertezza. Nella sostanza queste previsioni lasciano un grande punto di domanda su ciò che sostiene “in entrata” la crescita della popolazione. Nella distanza che va dalle previsioni con base 2011 a quelle con base 2016 (aggiornate poi con base 2017) i comportamenti demografici italiani – complice una crisi lunga, prostrante e mal gestita, che ha agito come una scossa su un edificio già poco solido – si sono avvitati drammaticamente verso il basso. In particolare, le nascite sono precipitate a livelli del tutto inattesi. Nelle previsioni del 2011 si prefigurava un andamento dei nati che mai, nello scenario centrale, era atteso scendere sotto le 500mila unità.

Nei prossimi decenni andremo senz'altro incontro a un contesto demografico fortemente negativo, con saldo naturale sempre più in rosso e struttura per età fortemente sbilanciata verso la popolazione anziana, soprattutto nel Mezzogiorno.

I margini di miglioramento arrivano dall'incertezza sulle nascite e sul saldo migratorio che lascia aperto un ampio spiraglio di rinforzo. Ma se anche su questi due fronti dovesse realizzarsi il percorso

⁵² ISTAT, *Il futuro demografico del Paese*, “Statistiche report”, Roma, 3 maggio 2018, p. 2

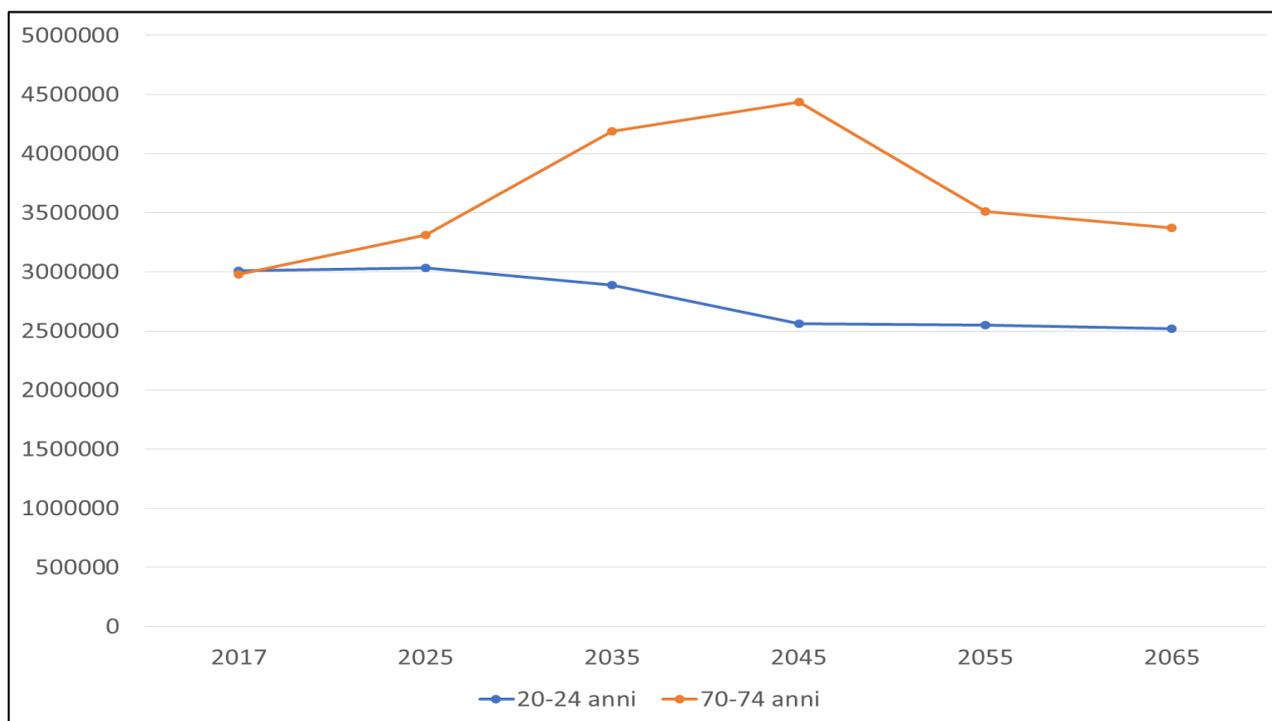
⁵³ ISTAT, *Il futuro demografico del Paese*, “Statistiche report”, Roma, 3 maggio 2018, p. 6

più pessimistico, l'Italia non avrebbe alcuna speranza non solo di evitare il declino demografico, ma nemmeno di renderlo minimamente sostenibile⁵⁴.

3.1 Lo scenario al 2045

Se si considera l'orizzonte al 2065 il quadro che si ottiene con lo scenario mediano è un numero medio di figli per donna che sale da 1,34 a 1,59, un'aspettativa di vita che sale a 86,1 anni per gli uomini e a 90,2 per le donne, e il saldo migratorio con l'estero che diminuisce da 3 a 2,6 per mille.

Figura 3.1 - Evoluzione della popolazione nella fascia 20-24 e 70-74



Il nuovo approccio delle proiezioni ISTAT consente di poter in buona sostanza distinguere i vincoli alla crescita posti dalle dinamiche del passato (che nessuno può più cambiare) da quanto invece rimane aperto relativamente al nostro futuro demografico.

Nel 2045 l'ammontare della popolazione italiana è indicato pari a 59 milioni nello scenario mediano, attualmente è pari a 60,5 milioni. Questa riduzione di 1,5 milioni è però l'esito di variazioni molto differenziate nelle varie fasce d'età. La perdita sarà pari a 2,8 milioni circa tra gli *under 35*, mentre sarà pari a circa 5 milioni in età 35-64 (le età centrali lavorative, quelle che dovranno poter diventare pienamente attive in futuro per non trasformare il processo di invecchiamento in condanna inappellabile al declino). Viceversa, dai 65 e oltre si osserverà un aumento poco sotto i 6,3 milioni.

⁵⁴ Ci si può domandare: ma declino demografico significa automaticamente declino economico? Sì in termini assoluti, non necessariamente in termini pro capite. Il PIL giapponese ristagna, ma il PIL pro-capite cresce. Per la sostenibilità pensionistica bisogna decidere se conta l'uno oppure l'altro. Ciò vale a parità di tutto il resto. Se la produttività per addetto aumenta allora anche il PIL può crescere. Occorre considerare, come diremo più avanti, che l'Italia ha un grande serbatoio di inattivi e ha assi di occupazione di molto inferiori alla media europea; combinati con un aumento della produttività (incentivata da tassi di disoccupazione fisiologici – vedasi RGS) e un aumento delle esportazioni (che possono compensare la diminuzione di domanda interna), l'economia può migliorare anche in presenza di un consistente invecchiamento della popolazione.

Questo scenario mediano al 2045 è l'esito delle seguenti ipotesi:

- aumento dell'aspettativa di vita maschile da 80,6 attuale a 84,2;
- aumento dell'aspettativa femminile da 85 a 88,5;
- aumento della fecondità (TFT) da 1,34 a 1,53;
- immigrazioni ("iscritti") dall'estero pari a 288mila (rispetto a 337mila del 2017);
- emigrazioni ("cancellati") per l'estero pari a 129mila (rispetto a 153mila del 2017).

L'incertezza sulle ipotesi di proiezione

Una valutazione del grado di incertezza su tale scenario la si può ottenere dal limite inferiore e da quello superiore dell'intervallo di confidenza al 90 per cento (proposto dall'ISTAT stesso nella sintesi dei risultati). Le proiezioni demografiche vanno considerate come l'impalcatura sulla quale costruire il nostro futuro.

I dati sull'incertezza attorno allo scenario mediano ci consentono di individuare la parte di impalcatura che possiamo considerare solida (ovvero i valori destinati con buona certezza a consolidarsi nei prossimi decenni) rispetto alla parte ancora instabile (ovvero i valori che possono ancora ampiamente mutare, in negativo o in positivo, in funzione di scelte che possiamo ancora fare). Detto in altre parole è *possibile valutare i margini di miglioramento rispetto allo scenario mediano nel caso crescita economica e politiche efficaci di welfare tornino a entrare in un circolo virtuoso positivo con le dinamiche demografiche* (in particolare: occupazione giovanile, autonomia e formazione della famiglia, conciliazione tra famiglia e lavoro, invecchiamento attivo).

Ebbene, parte solida delle ipotesi previsive si rivela essere quella dell'aumento dell'aspettativa di vita che, nel peggiore dei casi, aumenterebbe di circa 2 anni all'orizzonte del 2045.

I flussi migratori sono, come abbiamo già detto, molto più difficili da prevedere rispetto alle dinamiche naturali della popolazione. In ogni caso un saldo positivo dall'estero può essere dato praticamente per certo fino al 2045. Ma, a differenza dell'aspettativa di vita (rispetto alla quale l'aumento non sembra presentare margini di discussione nelle previsioni ISTAT), le immigrazioni internazionali possono ridursi a 161mila nel limite più basso dell'intervallo di incertezza (intervallo al 90%) o aumentare a 420mila (a fronte di 209mila fuoriuscite).

Detto in altre parole, *uno scenario con apporto più consistente degli immigrati (che tipicamente arrivano a rafforzare la popolazione in età lavorativa e contribuiscono positivamente alla natalità) è all'interno dei percorsi possibili del nostro Paese nei prossimi decenni.*

Ma se questa leva è possibile (e se ben gestita potrebbe produrre esiti favorevoli per il futuro del Paese) non sembra ci sia nel presente la volontà di attivarla. Rispetto alle immigrazioni dall'estero l'approccio attuale è difensivista, non inteso come processo da governare positivamente (pur nella sua complessità). D'altro canto, ampi margini sono possibili anche sul versante della fecondità, che però va a rafforzare le età lavorative in un orizzonte non certo di breve periodo. In ogni caso, dal numero medio di figli per donna pari a 1,34 secondo lo scenario mediano si salirebbe nel 2045 a 1,53, come abbiamo già detto. Ma su questo valore pesa una incertezza molto elevata, tanto che il limite più basso contempla una caduta a 1,26 e quello più alto una convergenza con i Paesi con più alta fecondità in Europa (1,8).

Pertanto, anche rispetto al percorso di fecondità le proiezioni dell'ISTAT lasciano margini molto ampi, ovvero tutto può accadere (dallo scenario di affossamento definitivo fino a quello di recupero completo).

3.2 L'incertezza sulla distribuzione per età della popolazione

Quali sono le implicazioni dell'incertezza sulle ipotesi?⁵⁵ O meglio, quali i margini positivi di manovra ai quali affidare la costruzione di un percorso di sviluppo economico e demografico meno grigio rispetto a quanto sembra condannarci lo scenario mediano?

È interessante allora notare che se prendiamo la popolazione corrispondente al limite inferiore si ottiene una discesa dell'ammontare complessivo a poco più di 55,3 milioni di abitanti, ma si sale a 62,8 milioni (ovvero sensibilmente sopra il livello attuale) in corrispondenza del limite superiore. Ma anche questo divario sull'ammontare della popolazione tra ipotesi alta e bassa rispetto allo scenario mediano ha alla base un impatto diverso dell'incertezza sulle diverse fasce d'età.

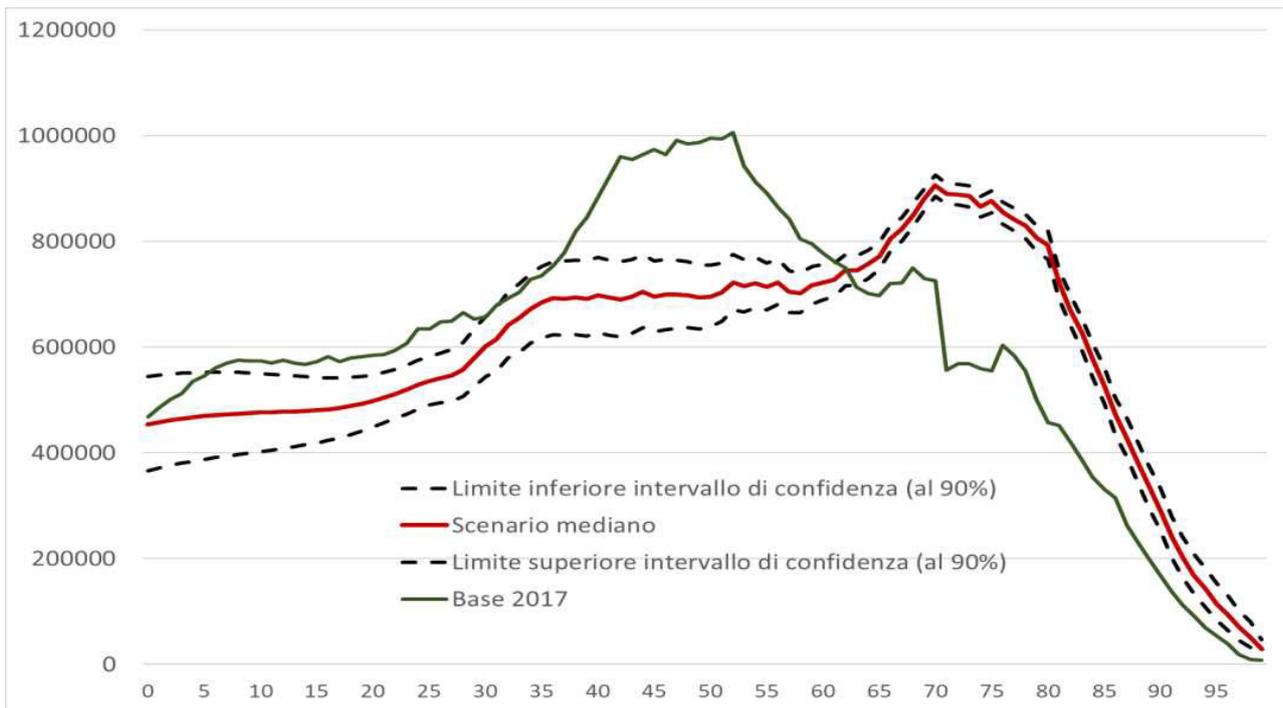
Gli over 65

*L'incertezza più bassa riguarda, come facile immaginare, la popolazione più anziana (già vivente e meno toccata quindi dalle ipotesi di fecondità e di immigrazione). Gli ottantenni che ci troveremo tra 20 anni sono sostanzialmente gli attuali sessantenni (e le ipotesi sulle condizioni di sopravvivenza, come abbiamo visto, sono quelle considerate più solide). Questo significa anche che uno dei punti più consolidati del nostro futuro è, appunto, l'aumento della popolazione *over 65*. Ma su questo punto pesa anche l'aspetto qualitativo, ovvero la soglia dinamica di entrata in età anziana⁵⁶. Rispetto agli attuali 13,5 milioni, secondo lo scenario mediano si salirà a 19,8 milioni. Il limite basso ne indica 18,7 milioni. Questo significa che avremo in ogni caso oltre 5 milioni di *over 65* in più di oggi all'orizzonte del 2045. L'evoluzione quantitativa degli *over 65* è quindi caratterizzata da forte crescita con moderata incertezza. Detto in altre parole, *la crescita poderosa della popolazione anziana non è un fenomeno eludibile e ci sono pochi margini per agire sulla sua consistenza. Essa è, infatti, l'esito meccanico dello spostamento della generazione dei Boomers in età anziana. Più che sul numero qui si dovrà agire sulle condizioni di salute e sulla condizione attiva.**

⁵⁵ Va precisato che l'incertezza sulla distribuzione della popolazione non deriva solo dalle diverse ipotesi ma risente anche dell'incertezza sulle stesse.

⁵⁶ La longevità consente di arrivare alle nuove generazioni alla stessa età di quelle precedenti con condizioni di salute migliori. Nello scenario di possibile percorso positivo, l'aumento del capitale umano delle nuove coorti e l'impatto abilitante delle nuove tecnologie possono consentire (in presenza di politiche adeguate a favore dell'invecchiamento attivo nei comportamenti individuali e di incentivo dell'*age management* nelle organizzazioni) di aumentare ulteriormente le potenzialità e le opportunità degli *over 65*, quantomeno nella fascia 65-79.

**Figura 3.2 - Scenario mediano della popolazione per età al 2045 e limiti inferiore e superiore (IDC 90%)
Confronto con Base 2017**



Gli under 35

Molto maggiore è invece l'incertezza sulle fasce più giovani. Come abbiamo detto, secondo lo scenario mediano siamo destinati a perdere ben 2,8 milioni di *under 35* da qui al 2045. Se però facciamo riferimento al limite alto dell'intervallo di incertezza, la perdita risulta contenuta a circa mezzo milione. *Se quindi si riuscisse a intraprendere un coerente e solido percorso virtuoso di sviluppo in combinazione con adeguate politiche familiari, si potrebbe raggiungere un futuro possibile in cui l'erosione delle nuove generazioni è praticamente annullata.* In termini numerici, si scenderebbe dagli attuali 20,8 milioni a 20,3 milioni. Ma questo implica soprattutto un miglioramento delle condizioni nel Sud Italia dove maggiormente è in diminuzione la fecondità.

Dai 35 ai 64 anni

Se anche nella fascia lavorativa centrale e matura l'incertezza è elevata, non è però tale, come nel caso della fascia più giovane, da consentire di sperare, anche nel migliore dei casi, di poter annullare la riduzione. C'è però una certa differenza tra perdere 5 milioni di potenziale forza lavoro (scenario mediano) o 3,4 milioni (limite superiore). Va però anche considerato che *nel caso di percorso virtuoso di crescita, non solo l'impatto negativo demografico risulterebbe più contenuto, ma risulterebbe più alta anche la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare giovanile e femminile (oltre che maggiore il ruolo della componente straniera).*

Questo significa che *la riduzione effettiva degli occupati rispetto agli anziani inattivi, tra la situazione attuale e quella all'orizzonte del 2045, potrebbe essere fortemente limitata.*

Indice di dipendenza degli anziani

L'indice di dipendenza degli anziani (popolazione 65 e più su popolazione 15-64) è attualmente attorno al 35% ed è destinato a salire attorno il 61% con poca incertezza (nello scenario più favorevole si porta poco sotto il 60%).

Quello che però più conta è la combinazione tra evoluzione demografica e quadro economico. Attualmente gli occupati sono poco più di 23 milioni. La popolazione in età 15-64 è pari a circa 38,8 milioni. Corrispondentemente il tasso occupazione risulta attorno al 59%.

Nel 2045 lo scenario nazionale base della Ragioneria Generale dello Stato⁵⁷ prevede un tasso di occupazione pari al 66%. Questo porta approssimativamente a 21,2 milioni gli occupati relativamente allo scenario mediano. Si sale però a poco oltre 23 milioni se si fa riferimento alla popolazione che corrisponde al limite superiore dell'intervallo di incertezza delle previsioni ISTAT. In questo caso non ci sarebbe, quindi, una riduzione del numero complessivo di occupati nel 2045 rispetto ad oggi. Va precisato che all'interno di quest'ultimo scenario, più positivo, l'aumento dell'occupazione giovanile non può essere considerato come un esito automatico del fatto che i *Millennials* (gli attuali *under 35*) sono relativamente pochi e che quindi con l'uscita dei *Boomers*, generazione demograficamente pesante, si troveranno con opportunità maggiori di inclusione nel mercato del lavoro. *Solo con piani solidi di sviluppo, formazione di competenze avanzate (comprese quelle digitali e trasversali), politiche attive del lavoro efficaci, l'apporto delle nuove generazioni all'economia 4.0 potrà essere pieno. Lo stesso vale per l'occupazione femminile, che per convergere con la media europea ha bisogno di adeguate politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia, le stesse che favoriscono un aumento della natalità.*

Per passare a calcolare il tasso di dipendenza economico degli anziani (*total economic old-age dependency ratio*) è necessario mettere in relazione gli *over 65* inattivi rispetto agli occupati. Attualmente tale indicatore è poco sopra a 0,58. Con buona approssimazione possiamo calcolare quello del 2045 togliendo un quarto della popolazione in età 65-74 dagli inattivi (ovvero prevedendo che 1 su 4 sia attivo nel 2045 in tale classe). Il che porta nello scenario mediano un valore dell'indicatore pari a 0,83⁵⁸. Nel limite superiore dell'intervallo (coerente solo con un'evoluzione economica favorevole che espande le opportunità di occupazione e le scelte riproduttive), se si ipotizza un tasso di occupazione pari a 0,7 (anziché 0,66) e 1/3 di attivi (anziché 0,25) in età 65-74, il tasso di dipendenza economica degli anziani scende a 0,73. Un tasso di occupazione pari a 0,7 è nelle possibilità di un percorso favorevole di sviluppo della popolazione italiana. Significa in ogni caso ipotizzare che mettendo in atto un percorso solido di crescita si arriva tra oltre 25 anni a rimanere comunque sotto l'attuale tasso di occupazione della Germania (attorno a 0,75).

Va ribadito che quello qui preso in esame con il limite superiore, non è lo scenario più verosimile, ma uno dei futuri possibili, realizzabile solo mettendo in campo politiche efficaci e lungimiranti: in grado di rimettere in relazione positiva (di mutuo sostegno) evoluzione demografica, sviluppo economico e welfare. Risulta inoltre evidente da questi dati, che si vivrà tanto meglio nel 2045 quanto più si riuscirà a trasformare la quantità di vita in più in qualità aggiuntiva. In particolare, la fascia tra i 65 e i 75 anni potrà sempre meno essere considerata "anziana". La grande maggioranza della

⁵⁷ MEF - RGS, *Le tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n.18, cit.

⁵⁸ Vicino al valore ipotizzato dalle proiezioni 2018 di EPC – AWG.

popolazione si troverà in tale fase della vita, con buona salute, grandi energie, molti interessi, possibilità di essere economicamente e socialmente attiva. Questa spinta in avanti prodotta dalla longevità potrà essere ulteriormente sostenuta e favorita dalle nuove tecnologie, ovvero vi saranno nel 2045 molti più “*smart senior*”. Ma questo potenziale positivo deve poter essere messo a frutto anche attraverso politiche adeguate che consentano a chi è oggi giovane-adulto di prepararsi per tempo ad una fase matura di successo.

La generazione molto consistente dei *Boomers* si sposterà verso la pensione e quella demograficamente più esile dei *Millennials* conquisterà il centro della vita lavorativa. I dati qui presentati confermano in modo chiaro come le prospettive di crescita economica e di benessere sociale nei prossimi decenni dipendano strettamente dalla capacità di oggi di mettere in campo un piano solido di valorizzazione piena del capitale umano dei *Millennials* (uomini e donne) nei processi produttivi del Paese e di favorire l’invecchiamento attivo dei *Boomers*.

4. Popolazione in età di lavoro, forze lavoro e occupazione

Come osservato nei precedenti capitoli visto che in futuro ci saranno meno popolazione in generale e meno soggetti in età di lavoro; poiché l'occupazione gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo del Paese e nelle sue possibilità di crescita armonica, diventa fondamentale la capacità di mobilitare tutta la forza lavoro disponibile prevedendo politiche che tendano all'incremento dei tassi di attività, in particolare delle donne, incentivando in generale ogni forma di occupazione regolare, facilitando l'accesso all'occupazione e sfruttando al meglio le opportunità produttive che le nuove tecnologie offrono. A tale scopo occorre prevedere un collegamento più diretto tra istruzione, formazione permanente e esigenze del mercato del lavoro, con una peculiare attenzione per l'inserimento dei giovani e degli immigrati.

Per apprezzare gli aspetti dimensionali delle future forze di lavoro, occorre effettuare un esercizio di previsione sugli accessi e le uscite dal mercato del lavoro partendo ovviamente dalle dinamiche demografiche previste fino al 2035 articolate per fasce di età (*dati in tabella al gennaio dei futuri anni espressi in migliaia di unità*).

Tabella 4.1 - Dimensioni delle coorti in età di lavoro e dei pensionati 2018-2035

	2018	2020	2025	2030	2035
15-24 anni	5.884	5.318	5.978	5.839	5.470
25-64 anni	32.874	32.833	32.264	31.177	30.092
> 64 anni	13.652	13.938	15.704	17.210	17.818

4.1 Gli effetti dei meccanismi di sostituzione tra le coorti

Su questa base si può tentare di stimare gli effetti che il meccanismo di sostituzione messo in moto dalle dinamiche demografiche potrebbe avere sul mercato del lavoro in termini di numeri assoluti. In media i nati tra il 1957 e il 1977 sono stati 900.000 all'anno; tra il 1978 e il 1994 sono stati 600.000; tra il 1995 e il 2010 sono stati 500.000; tra il 2011 e il 2018 sono stati 480.000. Assumiamo inoltre che: **i)** i nati nel 1957 andranno in pensione con una età media di 63 anni dal 2020⁵⁹; **ii)** i nati nel 1967 con 63 anni andranno in pensione dal 2030 e quelli nati nel 1977, con 66 anni di media, andranno in pensione a partire dal 2041⁶⁰. Ai circa 700.000 (calcolati con un'approssimazione un po' generosa, tenuto conto che nel periodo in cui gli 878.000 nati nel 1957 potevano fare parte teoricamente delle forze di lavoro il tasso di occupazione ha ondeggiato tra il 54% e poco sopra il 58%) che andranno in pensione nel 2020, subentreranno i nati nel 1996 che entreranno nel mercato del lavoro a una età media di 24 anni. Teoricamente essi ammontano a 528.000, ma ovviamente non saranno tutti forza di lavoro.

Se ipotizzassimo che nel 2035 l'età reale per la pensione sia sopra 67 anni avremmo nella fascia attiva 2.832.000 potenziali lavoratori in più. Se l'età di avviamento al lavoro fosse 20 anni avremmo 2.890.000 giovani in più al lavoro. Quindi per mantenere costante la forza di lavoro si dovrebbe mantenere l'età del pensionamento a 67 anni e anticipare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro.

⁵⁹ Si fa riferimento alla media reale dell'età di pensionamento rilevata a 62 anni e 4 mesi nel 2018 (fonte OCSE e Sesto Rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale italiano di Itinerari Previdenziali). In questo caso si può ipotizzare una convergenza su 63 anni, destinati tuttavia ad aumentare a 64 anni nei prossimi tre anni.

⁶⁰ Ipotizzando che non vi siano altri interventi sull'età pensionabile.

A bocce ferme il *rapporto forze di lavoro-pensionati* nel 2035 sarebbe 1,68 mentre con i correttivi aumenterebbe a 2,20.

Se, con un'altra simulazione supponiamo di alzare il tasso di attività per l'età da 15 a 64 anni da quello di gennaio 2019 che era del 65,6% pari a 25.912.000 unità, riuscendo nel 2035 a portarlo al 75%, avremmo 26.762.000 attivi, cioè un aumento di 850mila unità.

Con analoghe simulazioni, si possono fare stime sul tasso di occupazione, il cui valore a gennaio 2019 era 58,6%, pari a 23.205.000 occupati nella fascia di età 15-64. Se fosse realizzabile un aumento di 10 punti del tasso di attività, come ipotizzato sopra, avremmo un incremento di 6 punti del tasso di occupazione; in questo caso nel 2035 vi potrebbero essere 24.597.000 occupati nella fascia di età 15-64, con un rapporto di 1,53 con i pensionati (supponendo che questi ultimi siano pari a 16.100.000). Se viceversa il tasso di occupazione non salisse si avrebbe un rapporto di 1,44 a fronte del valore attuale che è pari a 1,45.

Se, come ultima ipotesi di simulazione, aggiungessimo alle forze di lavoro 2035 tutti i giovani sopra i 24 e gli anziani sotto i 67 anni e applicassimo il tasso di occupazione del 64% avremo 22.921.719 occupati e 14.927.800 over 67, con un rapporto attivi-pensionati di 1,53. A partire dal 2019 e fino al 2041 (un arco di tempo di 23 anni) avremo quindi una dinamica spontanea pari a un'uscita media di 700mila lavoratori che potranno essere sostituiti da meno di 500mila per anno.

Supponendo di voler mantenere i livelli in uscita e ammettendo che la partecipazione al mercato del lavoro delle generazioni nate dopo il 2000 aumenti sensibilmente, il saldo da rimpiazzare sarebbe pari a (200mila x 23 anni = 4,6 milioni) che potrebbero essere assorbiti in parte dai circa 2.707.000 disoccupati (ISTAT gennaio 2019) e, ancor più, da almeno una parte dei circa 9 milioni di inattivi, nonché dalla regolarizzazione di quella quota di stranieri che ancora non lavorano (attualmente una percentuale imprecisata dei 4 milioni circa che si trovano in Italia). Se così fosse, la conseguenza sarebbe che il tasso di disoccupazione scenderebbe nel periodo 2041/48 al 5% circa (un dato quasi fisiologico) mentre il tasso di occupazione (occupati su popolazione totale in età da lavoro) potrebbe salire al 65-66%, o anche a valori più elevati.

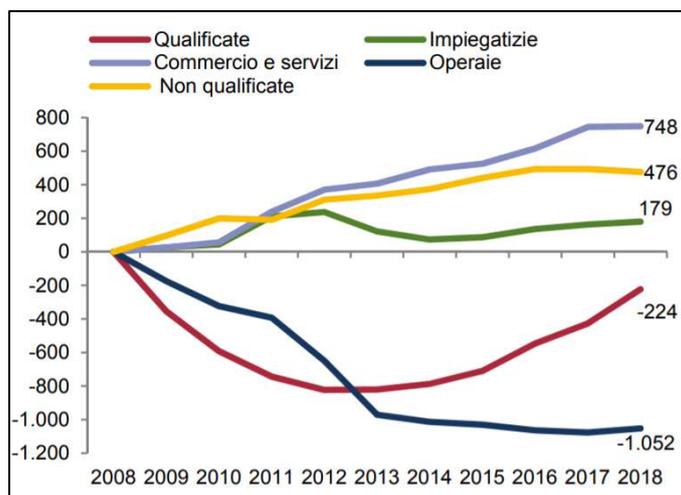
4.2 Sostituzioni tra coorti e i limiti legati ai profili professionali

Le simulazioni effettuate, che ovviamente si basano su ipotetiche evoluzioni di dati statistici, devono fare i conti con la realtà del mercato del lavoro. La sostituzione della forza lavoro, come è noto, non si accompagna più a una domanda di lavoro indifferenziata e quasi automatica come era nel modello *taylorista*, ma alle caratteristiche (profili professionali richiesti dal mercato) che devono essere fatte incontrare, per contenere al massimo i fenomeni di *mismatch*. Per quanto concerne ad esempio i settori in crescita, la domanda di professionalità ad alto contenuto di competenze informatiche è in forte aumento, però riguarda per ora soltanto il 5% delle imprese (ma il 30% di quelle con più di 250 addetti).

I numeri potrebbero essere in rapida crescita, ma si presenta un problema di *mismatch* che diventa sempre più importante. Resistono bene le domande di professionalità medie nella manifattura, che tuttavia cominciano a richiedere requisiti minimi di *skill* digitale che, in prospettiva, potrebbe creare anche in questo caso un problema di difficoltà di incontro tra domanda e offerta. Cresce, trainata dai contratti a termine e dai *part-time*, la domanda di lavoratori non specializzati, in parte nella

manifattura non orientata alla digitalizzazione ma soprattutto nei servizi (distribuzione, alberghiero e ristorazione, assistenza alla persona, logistica) (vedi **Figura 4.2**).

Figura 4.2 - Occupati *full time* e *part-time* (involontari e no); Dati in migliaia (2008 = 0)



Fonte: *il Mercato del Lavoro 2018- Minlavoro, INPS, ISTAT, ANPAL, INAIL*

Per ora il mercato del lavoro italiano non presenta ancora la caratteristica figura a clessidra delle economie europee più avanzate, in cui la domanda è concentrata sui profili professionali alti e su quelli più semplici, con una strozzatura sui profili intermedi. Nelle attuali condizioni, in teoria, il mercato del lavoro si presenterebbe nelle migliori condizioni per assorbire forza lavoro: donne, profili alti, bassi e intermedi. In realtà ci sono due variabili potenzialmente sfavorevoli da tenere in considerazione: innanzitutto l'andamento dell'economia che determina la domanda di lavoro, e in secondo luogo il *gap* tra le professionalità richieste dalla domanda e quelle disponibili nell'offerta, dove latitano assai le competenze informatiche richieste dalle imprese, ma spesso anche il minimo di addestramento professionale necessario per le manifatturiere. Mancano inoltre quelle “competenze trasversali” che consentono di ottimizzare l'interazione e la collaborazione all'interno di un gruppo e, più in generale, di utilizzare approcci “*problem solving*” con capacità critica e di iniziativa. Basti pensare che il *mismatch* per le specializzazioni ICT è pari al 12% della domanda di lavoro, ma quello medio, comprensivo quindi anche dei profili più semplici o meno *skilled* sul piano digitale, arriva addirittura al 20%, proprio a causa del divario tra competenze digitali e trasversali richieste ai lavoratori e competenze da loro effettivamente possedute.

All'interno di un percorso virtuoso di crescita il rimpiazzo dei lavoratori che vanno in pensione non dovrebbe teoricamente presentare problemi, avendo da attingere a un vasto serbatoio di disoccupazione femminile e giovanile, ma è molto probabile che si possa scontrare coi problemi di *mismatch* di cui parlavamo prima. Tenzialmente, poiché in tutti i comparti le imprese sono orientate (obbligate?) a digitalizzarsi, in assenza di specifiche azioni di *skill upgrading and profiling*, col passare del tempo il *mismatch* tra domanda e offerta di professionalità ITC diventerà sempre più ampio e le dinamiche della domanda di lavoro potrebbero non trovare risposta in quelle dell'offerta. Ciò impatterebbe negativamente sia con gli indicatori occupazionali che con i livelli retributivi. Entro il 2020, come effetto di questa mancanza di *skills* dei lavoratori in forza e dei giovani che dovrebbero costituire il ricambio, la *Commissione Europea stima che potrebbero restare vacanti 900.000 posti lavoro*. Un fenomeno quindi trasversale dal punto di vista sia geografico che anagrafico. In sostanza la sostituzione dei futuri pensionati da qui al 2041 potrebbe essere problematica proprio a causa della

non corrispondenza tra le professionalità richieste e quelle che attualmente sono presenti nell'offerta di lavoro con l'effetto di rendere in buona parte inefficace la potenziale dinamica positiva dell'occupazione di cui parlavamo prima. Anche se alcuni autori sostengono che i nuovi entrati sono più istruiti di quelli che vanno in pensione (è tuttavia utile tenere presente che oltre l'istruzione occorre anche esperienza e lunga pratica al lavoro) è certo che un'ottimale correlazione tra indirizzi di studio, con un sistema di alternanza scuola lavoro in sintonia con le richieste del mercato del lavoro, potrebbe migliorare i processi di sostituzione.

4.3 Ore lavorate e numero di occupati: *part-time* e lavoro a termine

Rispetto al calcolo dei trend occupazionali come effetto delle dinamiche demografiche è opportuno mettere a fuoco due parametri distinti: il *totale delle ore lavorate*, e il *numero delle persone occupate*. Questi parametri sono condizionati da due variabili di peso: l'andamento del *part-time* e le dinamiche occupazionali nei comparti in crescita, innanzitutto per quanto riguarda la digitalizzazione.

Per quanto riguarda il *part-time* la tendenza è fortemente orientata alla crescita e riguarda soprattutto all'occupazione femminile; a partire dall'inizio della crisi, il *part-time* ha prodotto come effetto collaterale quello di migliorare in Italia i livelli di occupazione femminile, tuttavia ancora distanti dai livelli UE (*vedi Tabella 4.3*) intorno al **49%**, con notevoli margini di crescita.

Tabella 4.3 - Tasso occupazione femminile nell'Unione Europea

GEO/TIME	2008	2017	2018
European Union - 28 countries	58,8	62,5	63,4
Euro area (18 countries)	58,4	61,2	62,2
Belgium	56,2	58,7	60,7
Bulgaria	59,5	63,1	63,9
Czechia	57,6	66,2	67,6
Denmark	74,1	71,5	72,6
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	64,3	71,5	72,1
Ireland	62,2	62,4	63,3
Greece	48,6	44,4	45,3
Spain	55,4	55,7	56,9
France (metropolitan)	60,3	61,7	62,5
Italy	47,2	48,9	49,5
Hungary	50,3	61,3	62,3
Netherlands	68,1	71,3	72,8
Austria	64,8	68,2	68,6
Poland	52,4	59,5	60,8
Portugal	62,5	64,8	66,9
Finland	69,0	68,5	70,6
Sweden	71,8	75,4	76,0
United Kingdom	65,7	69,7	70,3
Norway	75,4	72,4	72,6
Switzerland	:	75,2	75,7
United States	:	:	:
Japan	:	:	:

Il che va certamente nella direzione delle dinamiche di rimpiazzo causate dalla dinamica demografica, ricordando però che l'aumento di unità di occupazione *part-time* potrebbe non aumentare il numero delle ore lavorate e neppure la produttività; il *part-time* potrebbe essere una suddivisione del monte ore ma anche produrre ore aggiuntive e anche aumentare la produttività. In generale ad ogni ULA (Unità di Lavoro Equivalente) che rappresenta un posto di lavoro standard a tempo pieno, corrispondono in linea di massima due occupati *part-time*.

Paradossalmente le tendenze demografiche sembrano creare condizioni più favorevoli all'occupazione femminile, con l'opzione del *part-time* a porre rimedio alle ben note carenze dei servizi pubblici per la maternità/paternità. Ma una crescita occupazionale ad alto contenuto di *part-time*, mentre crea migliori condizioni sociali, sconta una minor crescita di produttività; la gran parte dei *part-time*, infatti, non presenta profili professionali elevati nei comparti a maggior assorbimento di forza lavoro: manifattura e servizi tradizionali. È comunque lecito aspettarsi un importante aumento del numero delle donne occupate, ma non un aumento corrispondente delle ore lavorate totali.

Un altro dato importante, con implicazioni analoghe, è quello del *lavoro a termine*. A gennaio 2004 i contratti a tempo determinato erano 1.813.000, pari all'11,3% del totale dei dipendenti; nel 2008 erano aumentati a 2.290.000 pari a 13,4%; dal 2014 il numero si rialza progressivamente fino ad arrivare a 3.042.000 a gennaio 2019 pari a 16,9%, *coincidente col dato dell'area euro*. Sembrano quindi esagerati gli allarmi circa la “precarizzazione”, soprattutto se si considera che è molto probabile che in buona parte i contratti a termine abbiano sostituito finti lavori autonomi. Da questo punto di vista il riallineamento con la struttura dell'occupazione dell'Europa potrebbe essere un fatto positivo, anche in termini di trasparenza⁶¹.

4.4 La disaggregazione dei dati occupazionali per fasce di età

La *fascia 15-24 anni* mostrava un tasso di occupazione del 27,9% nel gennaio 2004 e, alla stessa data, un tasso di disoccupazione del 23,2%, nonché un'incidenza dei disoccupati rispetto alla popolazione (dato importante perché tiene conto anche di chi non cerca lavoro, che ovviamente in questa fascia di età sono moltissimi) di 8,3%. A gennaio 2008 questi dati erano così mutati: 24,6% l'occupazione, 20,2% la disoccupazione, 6,2% l'incidenza dei disoccupati; questo dato si spiega con il forte aumento (+6%) del tasso di inattività, a testimonianza del fatto che un numero crescente di giovani è rimasto nel circuito della scuola. Il tasso di occupazione è poi sceso rapidamente fino al 15% negli anni della crisi e risalito fino al **17,9%** nel marzo 2018. Il tasso di disoccupazione è salito fino al 43% nel 2015, per ridiscendere al 31% nel 2018, con un tasso di inattività che è rimasto sostanzialmente fermo (intorno al 72-73%). Da notare che è calata la popolazione della fascia, dai 5.945.000 del 2008 ai 5.859.000 del 2018, tuttavia questa variazione demografica non nasconde il forte peggioramento dei dati negli ultimi 10 anni, anche se da metà del 2017 si registra una crescita modesta ma costante sia del numero degli occupati che del tasso di occupazione.

La *fascia 25-34* ha visto fortemente ridursi il tasso di occupazione dal 70,2% del 2008 al 62% del 2018 mentre nello stesso periodo è aumentato di oltre 6 punti il tasso di disoccupazione e di 4 punti il tasso d'incidenza dei disoccupati sulla popolazione totale. Quest'ultimo dato è in continuo miglioramento dal 2017, il che segna un'inversione di tendenza anche per questa fascia.

⁶¹ ULA = unità di lavoro equivalente. Corrisponde a un posto di lavoro a tempo pieno.

La *fascia 35-49* è stata particolarmente penalizzata: il tasso di occupazione è sceso dal 76,3% del 2008 al 72,7% del 2018, il tasso di disoccupazione è salito dal 4,9% al 9,8% e, a fronte di un incremento demografico della fascia di oltre 500.000 unità è aumentata l'incidenza dei disoccupati sulla popolazione: da 3,9% a 7,9%. Inoltre negli ultimi 12 mesi non vi sono segni di ripresa, anzi sono diminuiti gli occupati in numero assoluto (-250.000) mentre aumentano coloro che cercano lavoro (+ 35.000).

La *fascia 50-64*: del tutto opposta la situazione di questa fascia di età dove il tasso di occupazione sale da 42,1% del 2004 al 46,8% del 2008 per poi schizzare addirittura al 60% del marzo 2018. Il tasso di disoccupazione però, dopo essere sceso dal 4,2% al 2,7% tra 2004 e 2008, balza anche lui al 6,6% nel 2018. Tendenza questa confermata dal tasso di disoccupati rispetto alla popolazione della fascia: dall'1,3% del 2008 al 4,2% del 2018, e ben visibile se si considerano i numeri assoluti: dai 5.114.000 occupati del 2008 addirittura ai 7.741.000 del 2018 e dai 143.000 in cerca di occupazione ai 545.000 di oggi. L'apparente paradosso è generato dalla dinamica demografica, per cui importanti quantità di persone sono passate in questi anni dalla fascia di età inferiore a quella 50-64, in parte, ma non tutti, portandosi dietro la posizione occupazionale: di conseguenza il tasso di inattività della fascia è costantemente sceso (dal 55% del 2004 al 35,8% di oggi), come indice di un numero crescente di persone che in questa fascia, teoricamente "quasi anziana" sono attive sul mercato del lavoro. Il che va considerato positivo anche alla luce degli obiettivi UE, che segnalavano l'esigenza che l'Italia aumentasse la partecipazione delle classi più anziane al mercato del lavoro.

Una tendenza confermata dai dati della fascia over 64: dal 2004 gli occupati passano da 342.000 a 395.000 del 2008 e a 614.000 del 2018. In quest'ultima accelerazione è facile vedere un effetto della Legge Fornero sulle Pensioni che ha fatto seguito all'importante ciclo di riforme iniziato con Amato nel 1992. In definitiva durante la crisi hanno retto meglio sul piano occupazionale le fasce di età sopra i 50, che continuano a migliorare i dati grazie soprattutto alla dinamica demografica. Le fasce di età più giovani (15-34 anni) dopo una forte penalizzazione sono in recupero a partire dal 2017. Al netto del fattore demografico, comunque, la ripresa occupazionale riguarda ormai tutte le fasce di età.

4.5 Le tendenze future per giovani, donne e anziani

Per i *giovani* il problema principale che si pone è quello del *mismatch*, che rischia di diventare un muro tra domanda e offerta, con la scappatoia dei contratti a termine di basso profilo professionale. Qui uno dei maggiori problemi è l'incapacità del *sistema di istruzione-formazione* di adeguare i propri programmi non si dice alla cultura d'impresa (nei cui confronti soprattutto le istituzioni liceali, quindi le scuole di *elite*, nutrono una profonda ostilità) ma neanche a una comprensione critica della società digitale ed alla conseguente capacità di esserne cittadini. È però vero che vi sono strumenti formativi che possono superare questo ostacolo: l'apprendistato per il conseguimento del diploma o della laurea, l'alternanza scuola/lavoro, ma soprattutto gli *Istituti Tecnici Superiori*, percorsi formativi post diploma tecnico, paralleli all'Università, promossi e gestiti dagli Istituti Medi Superiori e dal sistema delle imprese, presenti sul territorio, danno una formazione tecnica a livello quasi universitario e soprattutto perfettamente coerente con la domanda di lavoro specializzato.

Questi ITS attualmente in Italia coinvolgono circa 28.000 giovani all'anno contro circa 1.000.000 in Germania. *Intervenire sullo snodo della scuola è la prima delle riforme, senza la quale la disoccupazione giovanile non potrà essere seriamente affrontata, rischiando di condannare la maggioranza dei giovani alla sottoccupazione e di creare grossi buchi nel sistema di sostituzione*

della forza lavoro, impedendo di centrare i risultati occupazionali di cui parlavamo all'inizio del capitolo.

Per le *donne* la disponibilità al turn over e a lavori di profilo non alto incontrerà probabilmente le dinamiche spontanee della domanda, con effetti positivi sull'occupazione. Senza coltivare astruse idee di ostacolarla (non si creerebbero *full-time*, ma disoccupate) è interesse stesso delle imprese mettere in condizione le donne che vorrebbero dare di più sul lavoro di farlo. Gli strumenti, anche se ancora insufficienti come la disponibilità di asili nido con orari allineati alle esigenze di lavoro, ci sono e cominciano già a essere praticati: iniziative di *welfare* aziendale (incentivi e facilitazioni per la cura dei bambini, orari flessibili, *smart working*).

Per gli *anziani over 55* esiste già una crescita occupazionale (aiutata dalla dinamica demografica ma comunque significativa) che mostra un tasso di occupazione superiore al 52%, significativo rispetto al 28% di prima del trattato di Lisbona (2001) e ancora inferiore di 6 punti percentuali rispetto alla media UE. Essenzialmente il motore di questa crescita occupazionale sono le riforme previdenziali che hanno elevato l'età anagrafica e l'anzianità contributiva per il pensionamento. Parrebbe, e in parte lo è, un obbligo di restare al lavoro non gradito. Tuttavia, una ricerca di EUROSTAT del 2014 dimostra che 5.000.000 di lavoratori in Italia (più o meno in media con gli altri Paesi UE) sostiene che rinvierebbe volentieri il pensionamento se potesse avere condizioni di lavoro più *friendly*: flessibilità degli orari, organizzazione del lavoro adeguata, carichi fisici agevolati. È evidente che intervenire con politiche mirate in questa fascia di lavoratori potrebbe dare un contributo importante al raggiungimento degli obiettivi di cui si parlava all'inizio, limitando il ritmo delle uscite dal lavoro. Provvedimenti finalizzati al pensionamento anticipato, quali "quota 100" si muovono oggettivamente in senso opposto agli obiettivi del Trattato di Lisbona e, a prescindere dagli effetti sull'equilibrio finanziario dell'INPS, spingono al ribasso il contingente delle forze di lavoro. Tuttavia, esiste per le persone in cerca di occupazione e per gli stranieri una potenziale risorsa occupazionale: la *cura alla persona*, soprattutto delle pensioni anziane. Si tratta di una forma di *welfare* che oggi è esercitato su base volontaria o attraverso contratti diretti (più o meno regolari) tra famiglia e lavoratore (badante, per lo più). Un investimento (già sperimentato in alcune realtà locali) in formazione professionale per queste persone, e una struttura capace di organizzare l'assistenza domiciliare e garantirne la qualità, realizzerebbe non solo un servizio sociale di cui si sente il bisogno (anche per sollevare molte donne dal lavoro di cura e consentir loro di crescere professionalmente) ma anche di far rientrare molte persone nel mercato del lavoro, incrementando gli indici occupazionali. Tuttavia, se non si sviluppa un mercato di qualità sull'assistenza e servizi pubblici, l'effetto continuerà a essere quello contrario, ovvero di carico su *welfare* informale familiare che comprime anziché favorire l'occupazione femminile.

Attualmente uno dei motivi più indicati dalle donne italiane dell'essere inattive sono proprio i carichi di accudimento per i membri deboli della famiglia, con crescita del carico dei genitori anziani.⁶²

4.6 Le prospettive dell'occupabilità con una popolazione che invecchia

Tenendo conto delle diverse problematiche esposte nelle parti precedenti, si può osservare che le dinamiche combinate della demografia e dell'economia aprono all'Italia la possibilità di una crescita del tasso di occupazione, attraverso la capacità di riassorbire nel mercato del lavoro giovani, donne,

⁶² Si veda Golini A., Rosina A., *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, il Mulino, 2011.

anziani, stranieri per *semplice sostituzione "naturale"* a condizioni più o meno costanti. È un'opzione che val la pena di perseguire, sapendo però che *un aumento del tasso di occupazione per realizzarsi avrà bisogno (conditio sine qua non) di riforme incisive ma anche di politiche attive per il lavoro, che garantiscano un orientamento e un accompagnamento efficace al collocamento e al ricollocamento.* In assenza di ciò, l'occupazione non potrà che calare, con effetti deleteri sia sull'ineguaglianza nel mercato del lavoro tra professionalizzati e generici-sottoccupati sia, per ovvie ragioni, sui livelli retributivi, che i sindacati non saranno più in grado di controllare. Viceversa un aumento dei livelli occupazionali e una riduzione della disoccupazione al di sotto del 5%, mutando il livello di elasticità della domanda e offerta di lavoro dovrebbe produrre un tendenziale rialzo dei salari con un conseguente aumento della domanda interna, che sarà in buona parte indirizzata verso forme di protezione sociale (adesione a programmi pensionistici, sanitari, di LTC ecc.) e all'acquisto di servizi di *welfare* soprattutto per la popolazione anziana familiare che il lavoratore non sarà in grado di accudire.

Come si è visto nella **Tabella 1** del capitolo introduttivo, la percentuale di *occupati over 55*, attualmente attestata al 53% circa, è aumentata di oltre 9 punti percentuali in 11 anni; è prevedibile che tale aumento prosegua nei prossimi anni per gli effetti delle riforme pensionistiche realizzate tra il 1992 e il 2011. Tale aumento dell'età di pensione è in parte dovuto al vincolo imposto dai requisiti minimi ma, in misura forse maggiore, dipende dalle scelte dei lavoratori che valutano la differenza dell'ammontare del trattamento in relazione all'età del ritiro. Questa differenza tenderà ad accentuarsi soprattutto perché già dal 2020 circa l'80% dei potenziali pensionati avrà almeno il 60% della pensione calcolata con il metodo di calcolo contributivo e tale quota supererà l'85% nel 2021 e il 95% nel 2022. Ciò significa che un lavoratore dipendente che va in pensione a 62 anni con 35 anni di anzianità nel 2020, avendo una rendita calcolata per circa il 30% con metodo retributivo e il 70% con metodo contributivo (cosiddetta "pensione mista") subirà una riduzione della pensione dovuta al rapporto tra il coefficiente di trasformazione a 62 anni e quello a 67 anni e qualche mese di circa il 10%⁶³. In termini più semplici il lavoratore dipendente avrebbe quindi un reddito pari al 70% del reddito da lavoro con una pensione calcolata a retributivo e al 63% se calcolata con il sistema misto.

Considerando che la pensione di vecchiaia oggi è fissata a un'età anagrafica di 67 anni, che in futuro sono prevedibili aumenti tra i 2 e i 3 mesi per ogni biennio e che nello stesso tempo i coefficienti di trasformazione del montante in rendita si adegueranno all'aspettativa di vita (con una riduzione degli importi per le età più giovani), non è improbabile prevedere che entro il 2045 il tasso di occupazione degli over 55 aumenti di altri 9/10 punti percentuali attestandosi attorno al 61%. Dal momento che le coorti degli ultra 55enni sono destinate ad aumentare progressivamente di peso nella struttura per età della popolazione, ciò migliorerebbe anche il tasso di occupazione complessivo che potrebbe aumentare rispetto all'attuale 59%.

Con l'invecchiamento della popolazione si può altresì presumere che aumentino le attività di *cura della persona*, soprattutto se tali funzioni fossero maggiormente incentivate anche sotto il profilo fiscale, sia con deduzioni sui redditi conseguiti nell'effettuazione dei servizi, sia con detrazioni per le

⁶³ Questa percentuale di abbattimento si ottiene considerando che, con i coefficienti di trasformazione utilizzati per il calcolo contributivo, ogni anno di anticipo comporta un taglio di circa il 3% dell'ammontare della rendita. Pertanto, se la quota calcolata a contributivo è del 70% dell'intera pensione, un anticipo di 5 anni determina un taglio pari a:

$5 \text{ anni} \times 3\% \times 0,7 \text{ (quota a contributivo)} = 10\% \text{ circa.}$

spese sostenute da chi acquisisce prestazioni. Lo sviluppo di questi servizi, pur non essendo il settore relegato esclusivamente alla componente femminile, potrebbe far salire di almeno 5-7 punti percentuali il *tasso di occupazione delle donne* (attualmente è pari al 49,5% ed era 48,9% nel 2017), contribuendo a migliorare il tasso di occupazione complessivo.

Infine, va considerata la *riserva di lavoratori* attualmente non occupati, irregolari e disoccupati, di cui abbiamo visto i numeri nel capitolo introduttivo, che possono ampiamente colmare il *gap* tra il numero di lavoratori che si pensionano, in genere appartenenti a coorti molto numerose, con quelli che entrano in età di lavoro appartenenti a coorti meno numerose. Va inoltre precisato che gli ultra 65/67enni beneficiano e ancor più beneficiranno di una buona salute e indipendentemente dalle peraltro indispensabili politiche per l'invecchiamento attivo, si mobiliteranno, come già oggi inizia ad accadere, in lavori di volontariato a sostegno delle fasce deboli.

Altra possibilità attivabile in qualsiasi momento futuro per colmare eventuali *gap* tra uscite ed entrate nel mercato del lavoro al fine di stabilizzare e incrementare il tasso di occupazione è l'apertura di *ingressi selezionati* (anche a mezzo di bandi internazionali con Paesi firmatari di accordi su migrazioni e rimpatri) di immigrati per tipologie di lavoro; ad esempio si potrebbe immaginare che nel 2023 si possano accogliere, integrare e regolarizzare 100mila operai specializzati in meccanica; e così anche per alcune figure professionali già presenti da anni sul territorio nazionale in modo irregolare ma che con opportuni processi di integrazione (testimonianze di datori di lavoro, sanatorie, depositi cauzionali, prova di italiano, corsi di integrazione ecc.) possono ottenere una regolarizzazione. Il tutto all'interno del numero di ingressi netti (150mila) indicato nelle previsioni o anche in misura maggiore se aumenta la domanda di lavoro.

Il problema *dell'invecchiamento che deprime i tassi di sviluppo del Paese*, se visto solo sotto l'aspetto demografico, potrebbe sembrare molto sovradimensionato; come spesso accaduto nel corso della storia, le società trovano dei punti di riequilibrio e la struttura occupazionale del nostro Paese consente di superare questa forte transizione demografica. In futuro, oltre il PIL e i tassi di crescita (che non possono essere infiniti per via dei noti limiti allo sviluppo di cui si parla dai tempi di Aurelio Peccei e del Club di Roma) entreranno altri indicatori non meno importanti per il livello di sostenibilità sociale dei cittadini. Le problematiche dell'occupazione troveranno nuovi equilibri, magari con un'età media più alta grazie alle nuove tecnologie e alla rinnovata organizzazione della produzione che ridurranno ancora la quantità di sforzi fisici; le politiche industriali di invecchiamento attivo, oltre agli effetti delle riforme previdenziale e ai miglioramenti della medicina consentiranno anche agli ultra 65enni di continuare la loro attività lavorativa con mansioni più idonee alla loro età (esperienza e competenze acquisite a compensare la minore capacità fisica)⁶⁴.

Occorre poi considerare che sarà difficile in futuro avere molti ingressi nel mercato del lavoro a età inferiori ai 19/20 anni e considerando da un lato le carriere discontinue e dall'altro gli inevitabili periodi di formazione che proseguiranno per l'intera carriera lavorativa, il pensionamento oltre i 66 anni sarà la norma.

⁶⁴ Molti approfondimenti sul tema del rapporto tra invecchiamento della popolazione e occupazione si trovano sul sito dell'OECD "Ageing and Employment Policies" (www.oecd.org/els/employment/olderworkers). In particolare, nel 2018 sono stati pubblicati studi aggiornati per singolo paese. Per l'Italia si può vedere: *Key Policies to Promote Longer Working Lives in Italy*, a cura dell'Ageing and Employment Policy Team, con un contributo di Nicola Duell.

Di conseguenza, il rapporto attivi/pensionati, al di là della momentanea leggera riduzione dovuta alle temporanee aperture di “finestre” di uscita agevolate che generano un flusso di pensionamenti anticipato rispetto ai requisiti ordinari (quota 100, APE, Opzione donna e precoci), che dovrebbe peraltro essere riassorbito nell’arco di 5 anni, con le ipotesi evidenziate potrebbe migliorare dall’attuale 1,46 (cioè 1,46 attivi per ogni pensionato) a oltre 1,6. Tale valore, in un sistema gestionale a ripartizione che funziona in base al metodo di calcolo contributivo, dovrebbe portare il sistema pensionistico verso una situazione di maggiore equilibrio dei saldi contabili tra entrate contributive e spese per prestazioni⁶⁵. In questi ultimi 20 anni di riforme siamo passati da un rapporto di un pensionato ogni 1,2 attivi all’attuale 1,46. Come nel caso di quota 100, tra 5 anni i maggiori oneri si ridurranno a meno di 0,6 miliardi per azzerarsi nei successivi 2 anni; lo Stato in questi anni avrà certamente speso di più ma il rapporto nel medio periodo rimarrà stabile.

Un’ultima osservazione – sintetica perché il tema viene più ampiamente approfondito nella parte successiva - va infine fatta anche sulla *produttività*. In effetti, nonostante un’imponente espansione dei sistemi digitali avvenuta in questi ultimi 5/7 anni nel Paese, soprattutto nei sistemi bancari, nei trasporti (telepass, biglietterie elettroniche, caselli autostradali e altre automazioni), nei trasporti urbani (biglietterie, automazione ingressi, mezzi senza conducente o con personale ridotto) nella trasmissione di dati (telefonia, internet e *social media*) e potremmo proseguire, non ci sono stati particolari incrementi evidenziati e rilevati dai dati ufficiali. Anzi, nei prossimi anni, al nostro Paese viene accreditata una *performance* della produttività prossima allo zero. Sembra però evidente che c’è qualcosa che non va nelle rilevazioni e ciò deprime la rappresentazione delle *performance* previste per il futuro del Paese. In linea generale, con le *radicali modifiche nella composizione e nella qualità dell’output delle moderne economie* appare inevitabile che si debbano modificare i metodi di rilevazione della produttività, considerando i nuovi servizi, i nuovi lavori e l’immaterialità di una parte crescente della produzione: che produttività può essere attribuita agli addetti ai beni culturali, ai servizi di organizzazione di eventi, biglietteria, agli artisti, agli sportivi, ai *riders*, ai vari Uber e così via? In altri termini, c’è da chiedersi se continuare ad applicare la obsoleta tecnica utilizzata oggi per il pubblico impiego può essere ancora considerato un criterio metodologicamente fondato; c’è da chiedersi se l’occupazione aumenta in settori il cui prodotto è intangibile è corretto rilevare che la produttività cresce meno? Ad esempio, le procedure di acquisti automatizzati sulla base delle esigenze di produzione o la fatturazione elettronica sono intangibili, immateriali, spesso scambiati in mercati scarsamente concorrenziali ma è certo che generano un enorme aumento della produttività che tuttavia non viene rilevato; e ancora, tutto quello che si fa in viaggio, nei tempi di attesa o in qualsiasi momento con gli *smartphone* (mail di lavoro, telefonate, foto con Instagram, ecc.) non è aumento della produttività? Nonostante questa massiccia automazione e questa attività lavorativa non formalizzata, l’occupazione è tendenzialmente aumentata: forse su questi temi occorrerebbe riflettere.

⁶⁵ Per chiarire questa affermazione, si può partire dal saldo in pareggio dei conti della previdenza che si ha quando le entrate contributive (C) uguagliano le uscite per prestazioni (P). Considerando che $C = a \cdot w \cdot L$ (a aliquota contributiva; w retribuzione media; L lavoratori occupati) e che $P = p \cdot R$ (p pensione media; R numero di pensioni erogate, si può riscrivere la condizione di equilibrio $a \cdot w \cdot L = p \cdot R$. Da questa equazione si ricava che $L/R = p/(w \cdot a)$. Sostituendo ai simboli i valori effettivi e tenendo conto che l’aliquota di contribuzione attuale è pari a 0,33 e che con il sistema contributivo, date le dinamiche retributive e l’indicizzazione delle pensioni, il rapporto p/w è valutabile intorno a 0,5 si ottiene un valore del rapporto tra contribuenti attivi e pensionati (L/R) pari a circa 1,52.

5. Variabili macroeconomiche, produttività e crescita dell'economia

La proiezione della popolazione costituisce il pilastro principale delle previsioni economiche che si estendono a più decenni. Nel paragrafo dedicato alla demografia si è individuata una data rilevante, il 2045, come l'anno, o gli anni in quell'intorno, in cui si verificherà il massimo scarto negativo tra coloro che entrano nella popolazione attiva (20-24) e quelli che escono (70-74). È intuitivo che si sta parlando di popolazione che è quasi tutta già nata e vivente ora. I demografi, come già mostrato, hanno modelli molto accurati per dirci quanti di essi nel frattempo moriranno e quanti nei prossimi sette anni nasceranno. La previsione della popolazione autoctona a quella data è quindi prevedibile con un errore trascurabile e, di conseguenza, anche il suo tasso di dipendenza della popolazione anziana lo è con precisione quasi assoluta, a meno di epidemie. Lo si vede dalla figura contenuta nel paragrafo di analisi della demografia, dove la previsione stocastica della distribuzione per età della popolazione nel 2045 ha un grado di incertezza via via decrescente con il progredire delle età. Senza trascurare il fatto che in quella previsione l'incertezza riguarda prevalentemente la componente immigrata. Infatti, per quanto riguarda il tasso di dipendenza con riferimento all'intera popolazione, esso dipende ovviamente dalle ipotesi che vengono formulate sui flussi di immigrazioni nette e sulla distribuzione per età dei nuovi immigrati⁶⁶.

In sintesi, per le proiezioni economiche di lunghissimo periodo il nucleo fondamentale è costituito dalla proiezione della popolazione, la variabile per la quale l'incertezza è minore. Il compito dell'economista è di spremere al massimo le implicazioni che si possono trarre dallo scenario demografico. A questo fine, non rileva solamente la quantità di popolazione, ma anche la composizione per età e, non ultimo, la qualità soprattutto della popolazione in età da lavoro. Vediamo questi aspetti singolarmente presi.

a) Popolazione

La quantità. Naturalmente non è il livello statico della dimensione di una popolazione quello al quale siamo interessati, bensì la sua dinamica. Dal punto di vista della teoria economica non vi sono dubbi, né opinioni contrapposte: un tasso di crescita positivo della popolazione, a parità di tutto il resto, si associa a un tasso di crescita potenziale positivo del PIL. Una popolazione numericamente crescente alimenta una crescita sia della domanda complessiva che dell'offerta potenziale; analogamente, nel caso di una popolazione decrescente. Ciò non implica necessariamente che il livello di benessere di una popolazione il cui PIL cresce significativamente stia meglio di un'altra; se utilizziamo il solo PIL per misurare il benessere, dobbiamo valutare il livello e la dinamica del PIL pro capite (per abitante). Da questo punto di vista, ragionando in astratto, una popolazione che diminuisce (e quindi diminuisce il PIL potenziale), se riesce ad aumentare la produttività di chi lavora a un tasso, in valore assoluto, maggiore della riduzione della popolazione, aumenta il PIL pro capite e quindi per questo aspetto aumenta il proprio benessere. In ogni caso, come già detto, minore crescita della popolazione, minore crescita *potenziale* del PIL.

⁶⁶ Su un orizzonte più breve, al termine dell'attuale legislatura 2018-2023 saranno già tutti in pensione i nati nell'intero decennio 1946-1956, gli anni del primo *baby boom* nell'immediato dopoguerra. Questa legislatura è quindi la prima legislatura nella quale l'invecchiamento della popolazione non è più un problema cui guardare solamente in una prospettiva di là da venire, ma da affrontare nel presente. Un po' di contabilità di legislatura può essere utile: 1,5 milioni di ultrasessantacinquenni in più, 600mila cittadini italiani in età di lavoro in meno e si stima 600mila immigrati netti in più.

La sottolineatura di potenziale è importante. Infatti, se la politica economica non è in grado nel medio termine di determinare una crescita della domanda aggregata che saturi la capacità produttiva, la crescita effettiva del PIL sarà ancora minore di quella potenziale. Ma *previsioni di lunghissimo termine non possono tener conto dei fattori contingenti che determinano la domanda e quindi si concentrano sui fattori di crescita potenziale*. La funzione di queste previsioni è di delineare le tendenze di fondo che è opportuno che siano a conoscenza dei *policy maker* che volta per volta guidano le politiche economiche del Paese affinché l'eventuale trascuratezza dei problemi di fondo sia una trascuratezza consapevole e responsabile.

La composizione. Il ragionamento sulla quantità di popolazione sin qui condotto non è sufficiente; varrebbe solo per un caso non realistico di un'epidemia che colpisca nella stessa misura tutta la distribuzione per età della popolazione. In realtà, la caratteristica della transizione demografica verso una numerosità minore della popolazione è quella di modificare la composizione per età. Ovvero, col tempo è il numero delle persone potenzialmente al lavoro che guadagnano reddito e consumano che cambia; numero via via decrescente rispetto a quello crescente delle persone che non lavorano e consumano per mezzo dei trasferimenti che ricevono o da contributi pagati da chi lavora (salari), oppure dagli utili e/o interessi percepiti sulla propria ricchezza finanziaria (profitti). Nel caso degli interessi, se si tratta di interessi sul debito pubblico, anziché su obbligazioni emesse dalle imprese, il consumo è consentito da trasferimenti mediati dalle imposte su tutti i redditi (salari, profitti e gli stessi redditi da pensione, in questo caso redistribuendo tra pensionati); imposte che saranno più alte più alto sarà il debito pubblico e quindi gli interessi stessi.

Inoltre, man mano che l'invecchiamento della popolazione procede, il numero dei non autosufficienti aumenta e quindi anche il numero di quelli occupati nel lavoro di cura aumenta, il che vuol dire che anche queste persone peseranno per il loro consumo sulla produzione di beni e servizi dei lavoratori produttivi. In altre parole, la riduzione della popolazione e il suo invecchiamento determineranno una pressione sulle risorse: i processi di redistribuzione dai lavoratori produttivi a chi non lavora o lavora nella loro assistenza sarà sempre più intenso, accompagnato a un peso elettorale degli anziani già in pensione, o in prossimità di essa, sempre maggiore.

Da tempo gli economisti hanno considerato queste tensioni sulle risorse potenzialmente inflazionistiche (e/o generatrici di squilibrio nei conti con l'estero) e molto probabilmente si accompagneranno a una modificazione dei salari relativi tra giovani e anziani, appiattendolo la curva delle retribuzioni per età dei lavoratori. Ammesso che le politiche attive per il lavoro (vedi capitolo precedente) nel lungo andare avranno consentito di assorbire in misura ragionevole la disoccupazione come pure di far aumentare la partecipazione al lavoro delle donne, le generazioni più scarse di entranti nel mercato del lavoro vedranno i loro salari crescere rispetto ai lavoratori più maturi per i quali i meccanismi di aumento automatico delle retribuzioni perderanno di peso in modo significativo, pena aumentare in misura rilevante il costo medio del lavoro, data la numerosità crescente dei lavoratori in età matura. A quel punto, l'equilibrio tra l'adeguatezza delle possibilità di consumo di chi non lavora (incluso chi l'assiste) e le esigenze di consumo e risparmio di chi lavora dipenderà dal flusso netto di immigrati che saranno stati integrati nel sistema economico e sociale in modo che i loro programmi di vita consentano di fornire capacità produttiva superiore alla loro domanda di consumi.

Ma la composizione per età della popolazione avrà anche effetti sul tasso di accumulazione del capitale in conseguenza del fatto che età diverse hanno propensioni al risparmio diverse. Le considerazioni precedenti sul possibile impatto inflazionistico (e/o di squilibrio con l'estero) dell'invecchiamento della popolazione si fondano sulla ipotesi che la popolazione in età di lavoro abbia una propensione al risparmio più alta e che scenda significativamente dopo aver lasciato il lavoro. La riduzione della propensione al risparmio dell'intero sistema economico che si immagina stia a quel punto funzionando a livello potenziale ridurrebbe l'accumulazione di capitale con conseguenze sulla crescita che passerebbero attraverso la minore disponibilità per il finanziamento degli investimenti e quindi il minore contributo all'aumento della produttività del lavoro.

Il Giappone è l'unico Paese avanzato che sta invecchiando più rapidamente del nostro. L'osservazione empirica che le vicende del Giappone forniscono non sembra sostenere questo scenario di riduzione della propensione al risparmio e le conseguenze più sopra indicate. La spiegazione avanzata è che gli anziani non più al lavoro non riducono la propria propensione al risparmio per i timori legati al rischio di aumento della longevità che per individui avversi al rischio comporta una valutazione di maggiori probabilità di non autosufficienza. Questo fenomeno tende a rendere eccessivo il risparmio giapponese e finisce per essere compensato dalla distruzione esercitata dal disavanzo pubblico.

Come si comporteranno le persone non più al lavoro per le loro decisioni di consumo e risparmio è quindi cruciale per determinare un quadro coerente entro il quale valutare le possibilità di crescita di lungo periodo. In altre parole, le proiezioni a lunghissimo termine che vengono formulate sono implicitamente condizionate dagli esiti di questi comportamenti che nel lungo andare possono influenzare gli investimenti in capitale produttivo e in istruzione e formazione del capitale umano.

Per quanto riguarda le proiezioni RGS e WGA non vengono esplicitate assunzioni a questo riguardo. Ciò che si può osservare è che dal confronto tra l'andamento del PIL reale e quello nominale si ricava una dinamica implicita del deflatore del PIL sull'ordine dell'1,3% inizialmente, che sale al 2% annuo. Ovvero, si assume che la Banca Centrale Europea metta in atto una politica monetaria in grado di mantenere il tasso di inflazione al livello corrispondente all'obiettivo che le è stato assegnato. Se i comportamenti più sopra descritti dovessero manifestarsi in pressioni inflazionistiche, tenendo conto che nei prossimi decenni il contributo di Cina e dei Paesi emergenti a tenere molto bassa l'inflazione dei Paesi avanzati si sarà esaurito, ciò implicherebbe una politica monetaria più stretta per contenere l'inflazione al 2%. Il che qualche ostacolo alla crescita potrebbe costituirlo. Allo stesso tempo, le considerazioni precedenti circa il possibile aumento della propensione al risparmio potrebbero mettere a disposizione quantità crescenti di capitale per investimenti che stimolerebbero gli incrementi di produttività capaci almeno tendenzialmente di compensare la riduzione del tasso di crescita potenziale dovuto alla riduzione della popolazione attiva.

La qualità della popolazione. Un'altra espressione analoga è l'entità del capitale umano, ovvero il grado medio di istruzione della popolazione e in particolare, ai nostri fini, quella in età di lavoro. Non c'è dubbio che la qualità del nostro capitale umano sia cresciuta nel tempo, man mano che nuove generazioni più scolarizzate sono entrate nella popolazione attiva. Ma non dobbiamo dimenticare che essendo quindi la qualità media del capitale umano minore per le coorti più anziane, di conseguenza, come hanno osservato Asher Colombo e Gianpiero Dalla Zuanna, il numero di persone che lasciano

il lavoro ha una qualificazione media minore di quella delle generazioni che entrano nel mercato del lavoro⁶⁷.

Questo fenomeno per quello che riguarda solamente il grado di scolarizzazione di chi entra e di chi esce dal mercato del lavoro, proseguirà per qualche tempo ancora, molto probabilmente fino a metà anni Trenta, ma l'anticipazione dell'equilibrio tra la qualifica dei posti di lavoro lasciati da chi va in pensione e la qualifica di chi si affaccia al lavoro dipenderà, prescindendo dalla natura dei diplomi dei giovani, in modo cruciale dalla natura del progresso tecnico e quindi da quanti posti a bassa qualifica verranno distrutti. Se quest'ultimo fenomeno fosse confermato, costituirebbe un contributo all'occupazione dei giovani.

b) Produttività

Il prodotto interno lordo di un sistema economico è dato dalla combinazione di quantità di lavoro e di quantità di capitale moltiplicate per un fattore di efficienza sistemica che a parità di quantità di lavoro e capitale impiegate consente di ottenere una quantità di prodotto interno lordo maggiore. Questo contributo viene chiamato produttività totale dei fattori produttivi (PTF o TFP nella denominazione inglese). Quest'ultima dipende, in breve, dalla organizzazione complessiva del sistema economico e dal grado di condivisione delle innovazioni tecnologiche.

Per semplificare l'esposizione, si può pensare a questa rappresentazione della formazione del PIL potenziale:

$$\mathbf{PIL = TFP * f(Q_L * L; Q_K * K)}$$

Dove: f è il simbolo dell'intero processo produttivo nazionale che trasforma *quantità* di lavoro (L) e capitale (K) nel PIL; Q_L e Q_K sono rispettivamente le *qualità* di lavoro e capitale.

L'evoluzione nel tempo del PIL dipende quindi da come si muovono le quantità e le qualità di lavoro e capitale, favorite o meno dalla efficienza sistemica (TFP) e dal suo evolvere.

Della quantità di lavoro e della sua potenziale diminuzione dopo aver assorbito la disoccupazione attuale e portato al lavoro il 65/70 per cento della popolazione attiva si è già detto; della sua qualità (grado di istruzione e/o formazione) è necessario aggiungere che il suo livello medio è attualmente inferiore non solo a quello degli altri Paesi avanzati, ma anche dei Paesi emergenti di prima generazione. Per colmare il *gap* ci vorranno anni; anni durante i quali la crescita sarà penalizzata da questa nostra arretratezza.

Della quantità di capitale possiamo dire che non dovrebbe determinarsi una particolare scarsità. Infatti, quando il numero dei lavoratori comincerà a ridursi la quantità di beni capitali potrebbe essere eccedentaria e quindi anche nell'ipotesi che l'invecchiamento comporti un aumento della propensione al consumo del sistema economico. A maggior ragione se la prudenza delle persone anziane le porterà a mantenere, dove possibile, livelli di propensione al risparmio non molto diversi da quando erano in età di lavoro.

⁶⁷ "Ascesa e declino delle immigrazioni in un paese diviso. Italia 1977-2017" (in corso di pubblicazione). Per gli anni a cavallo dell'inizio della crisi, 2007-2010, gli autori stimano che la differenza tra 60-64enni e 20-24enni entrambi *non* diplomati sia stata di 400mila unità, pari grosso modo, in quegli anni, al numero di nuovi immigrati, ovviamente con bassa qualificazione (per caso?). Ciò aiuta a mettere a fuoco le difficoltà ad assorbire i giovani disoccupati, i quali, in questi anni e anche nei prossimi, non sarebbero sostitutivi degli immigrati.

A questo riguardo è però opportuno ricordare che una regolarità empirica osservata è che i sistemi economici più oberati dal debito pubblico crescono, nel lungo andare, meno di quelli con un minore debito pubblico. Nel lungo termine, il finanziamento del debito pubblico concorre infatti con gli investimenti a dividersi la formazione di risparmio del sistema economico. L'area dei valori di discriminazione per le influenze negative del debito pubblico è stata individuata in modo statistico, osservando il comportamento nel passato di un centinaio di Paesi, nell'intorno del 90-100 % del PIL. Un debito pubblico superiore a quella quota di PIL tende a essere associato a tassi di crescita più bassi, come se tale debito limitasse l'investimento in capitale produttivo e in istruzione/formazione del capitale umano, cui si faceva prima riferimento. Anche questo è un tema che non può essere trascurato per valutare le informazioni che le proiezioni RGS e WGA forniscono. Ovviamente, la dinamica del debito pubblico non può considerarsi una variabile esogena nello scenario prospettico essendo determinata anche dall'andamento della spesa pensionistica.

È altresì molto complesso endogenizzare l'andamento del debito pubblico, per cui rimane una componente di rischio negativo della proiezione pluridecennale del PIL. In realtà, l'aspetto cruciale del contributo del capitale alla crescita è costituito dalla sua qualità, ovvero, dal grado di innovazione tecnologica che i nuovi beni capitali incorporano; innovazione tecnologica che tendenzialmente porta a sostituire beni capitali obsoleti, già ammortizzati, con i nuovi il cui costo, a parità di produttività, è minore e quindi ciò costituisce un'altra ragione per cui si può pensare che non vi sarà in futuro scarsità di capitale, salvo gli eventuali effetti della mancata riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. La spesa per le nuove tecnologie che dovrebbero aumentare significativamente la produttività non dovrebbe trovare ostacoli nei finanziamenti. L'evoluzione delle tecnologie produttive è talmente piena di promesse (prima l'ondata di computerizzazione e in prospettiva quella dell'intelligenza artificiale) che appare paradossale il fatto che guardando ai primi decenni di loro applicazione la produttività sistemica del lavoro sia proseguita nel suo rallentamento della crescita, in atto ormai da 30/40 anni per tutti i Paesi avanzati⁶⁸, ma non solo.

Il dibattito se ci si debba aspettare un salto positivo nella dinamica della produttività apportato dalle nuove tecnologie è molto aperto: **i)** c'è chi sostiene siano false promesse quelle per il futuro; **ii)** altri che pensano che non vediamo negli ultimi decenni incrementi di produttività perché abbiamo difficoltà di misurazione sia nel passato che nel futuro; **iii)** altri, infine, che ritengono semplicemente che vi siano lunghissimi ritardi nella diffusione a tutta l'economia.

Comunque, il miglioramento della qualità del capitale investito aumenta la quantità di prodotto per ogni euro speso nell'investimento, ma essendo complessa e molto discutibile qualsiasi valutazione dello *stock* di capitale aggregato di una economia, si usa normalmente una misura della produttività apparente del lavoro anziché di quella del capitale. A questo fine si rapporta il PIL al numero di addetti, anche se ovviamente un aumento di questa misura della produttività non necessariamente esprime un aumento solamente della qualità del lavoro o di un maggiore sforzo dei lavoratori, ma può essere il risultato di una diversa organizzazione del lavoro e/o di una dotazione di strumenti più efficienti. Il che, a sua volta, può richiedere anche una diversa formazione dei lavoratori per adattarsi ai mutamenti del contesto lavorativo. È quindi questa misura sintetica della quantità di prodotto che un lavoratore occupato mette a disposizione del sistema economico con la dotazione diretta e indiretta

⁶⁸ Si veda E. Brynjolfson, D. Rock, C. Syverson, Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: a Clash of Expectations and Statistics, *Working Paper* 24001, NBER.

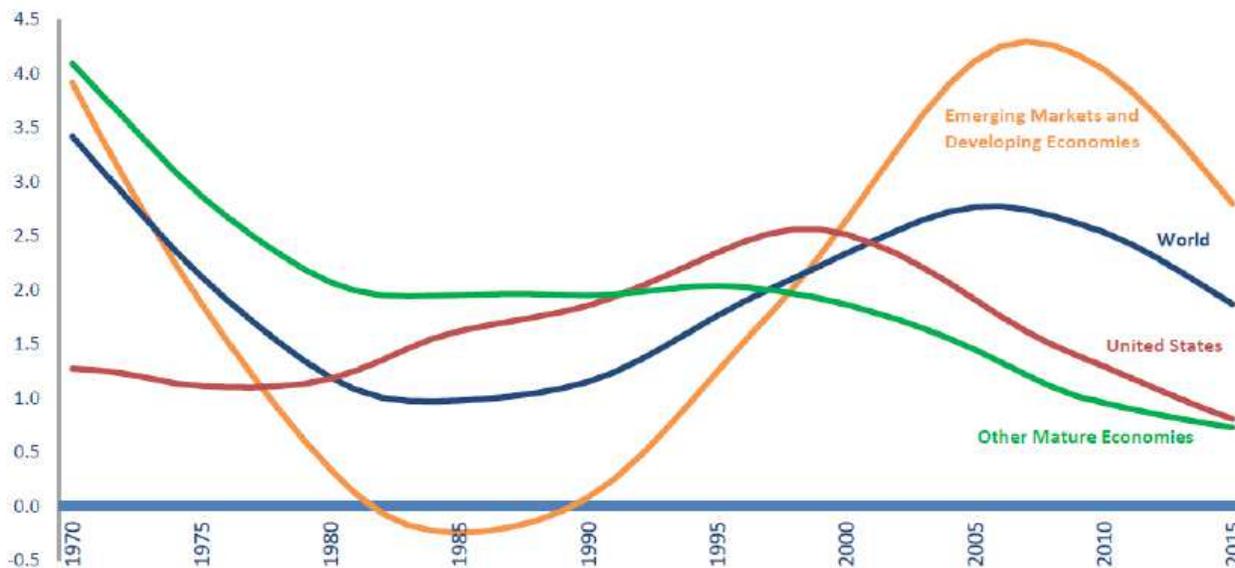
di capitale che è propria, a seguire un *trend* di declino del suo ritmo di crescita. Come documentato in diversi studi internazionali (**Figura 5.1**).

Di conseguenza, la produttività del lavoro così considerata, in un contesto in cui la quantità di lavoro a disposizione si riduce, diventa la variabile fondamentale per la sostenibilità dell'invecchiamento della popolazione con tutta la redistribuzione di reddito che esso implica.

Perché la dinamica della produttività possa dare stabilità finanziaria e sociale all'assetto del sistema pensionistico, il suo incremento deve quindi riguardare l'intero sistema economico. Il rallentamento del ritmo d'aumento della produttività sistemica, negli ultimi quindici anni, è un problema comune a quasi tutte le economie più mature, anche a quella americana che pure si presume sia alla frontiera del progresso tecnologico. Per sostenere l'incremento della produttività sistemica, quella del settore manifatturiero, il più innovativo, deve crescere molto rapidamente dato il peso decrescente che l'occupazione manifatturiera ha sull'occupazione totale. Nei dati dell'OCSE e del Bureau of Labor Statistics, la quota di occupati nella manifattura dal 1973 al 2016 è scesa da un valore medio del 27,6 per cento al 12,4 nei nove principali Paesi avanzati nonostante siano inclusi i tre principali Paesi esportatori (Germania, Italia e Giappone) la cui industria manifatturiera è la più importante.

Questo è un fenomeno noto da tempo, così come noto da tempo e confermato anche dai dati più recenti è che l'occupazione negli stessi Paesi cresce prevalentemente nei servizi e in particolare in quelli sanitari e alla persona. Questo è il riflesso del fatto che diminuisce la quota di consumo di beni e aumenta quella di servizi, così come si riduce il prezzo relativo dei beni rispetto a quello dei servizi. Per dare più impulso alla produttività sistemica, la sua crescita nel settore manifatturiero dovrebbe essere accompagnata anche da un aumento della produttività dei servizi. L'applicazione delle nuove tecnologie in alcuni ambiti dei servizi può contribuire ad alzare la dinamica della produttività in quei contesti.

Figura 5.1 - Tasso di crescita annuale percentuale della produttività del lavoro per aree mondiali, valori smussati (tratta da Brynjolfsson et al.)



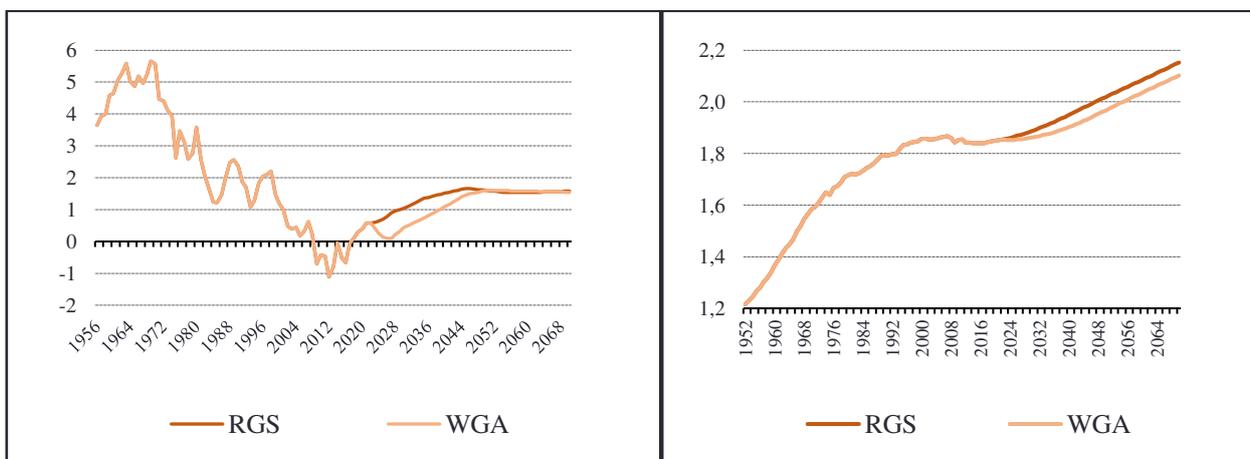
Fonte: The Conference Board total economy database, Novembre 2016. I trend dei tassi di crescita sono ottenuti con il filtro Hodrick-Prescott assumendo $l=100$

Figura 5.2 - Italia - PIL a prezzi concatenati 2010 per addetto

(a) medie mobili 5 anni delle var. % (b) logaritmo dei livelli

a

b



Come si osserva immediatamente dai grafici, l'ipotesi esogena circa l'andamento della produttività del lavoro, che è utilizzata per la proiezione del PIL da parte di entrambe le istituzioni, implica un rovesciamento del *trend* del passato. Questo positivo rovesciamento del *trend*, meno intenso per le proiezioni WGA, consegue all'ipotesi che l'innovazione tecnologica, la sua diffusione a livello globale e i processi di istruzione/formazione daranno un impulso importante alla nostra crescita in grado di compensare la riduzione dell'input quantitativo di lavoro. Ovviamente, ciò può avvenire se le economie nei prossimi decenni non si chiuderanno al commercio mondiale.

Riassumendo: la minore incertezza che abbiamo lanciando lo sguardo cinquant'anni avanti riguarda l'evoluzione della numerosità dei cittadini italiani e della loro distribuzione per età; in un crescendo di incertezza dobbiamo considerare:

- l'entità dei flussi migratori netti e la nostra capacità di integrarli;
- la incisività delle politiche del lavoro in grado o meno di ridurre il mismatch tra domanda e offerta di lavoro e quindi ridurre il tasso di disoccupazione a un livello quasi frizionale;
- una politica dei servizi alla famiglia capace di aumentare il tasso di partecipazione della popolazione femminile;
- investimenti in istruzione e formazione per mettere in condizioni il capitale umano di interagire con l'innovazione tecnologica;
- creare le condizioni favorevoli alla diffusione dell'innovazione al di là di quel segmento di imprese di eccellenza;
- da ultimo, evitare che il debito pubblico assorba risorse crescenti.

È necessario anche considerare le aleatorietà che discendono dallo scenario internazionale.

- la Cina e la Corea del Sud sono i Paesi emergenti che stanno invecchiando più rapidamente e dai prossimi anni Trenta vedranno diminuire la loro popolazione attiva;
- il loro costo del lavoro aumenterà, ma ciò aumenterà anche lo stimolo per loro a raggiungere la frontiera dell'evoluzione tecnologica e di esempi ne abbiamo già tanti ora;
- l'elevata qualità del loro capitale umano, nel quale hanno investito da molto tempo, è superiore nella loro media ai livelli più elevati del nostro Paese;
- anche le nostre imprese di eccellenza vedranno una concorrenza che potrà metterle a rischio per lo spostamento su segmenti più elevati della presenza di queste economie emerse;
- un vantaggio importante per loro è che hanno alle spalle un ampio volume di domanda interna che consentirà di sfruttare maggiormente le economie di scala;
- nel lungo andare, rimarranno l'India e il continente africano a sostenere la crescita della popolazione mondiale.

Le previsioni della dinamica del nostro PIL formulate da RGS e WGA, prevedendo una importante inversione del *trend* di crescita della produttività del lavoro, assumono che nel corso dei prossimi venti anni si siano risolti i problemi del nostro mercato del lavoro e delle politiche attive dell'occupazione menzionati nei capitoli precedenti. Ovvero, che si creino le condizioni per far fronte alla riduzione e invecchiamento della popolazione senza riduzioni significative del benessere sinteticamente espresse dal PIL pro-capite, ritornando su *trend* di crescita non troppo dissimili dal passato⁶⁹.

⁶⁹ Nelle figure che seguono vengono rappresentati i logaritmi del PIL e del PIL pro-capite. L'utilizzo dei logaritmi, anziché dei valori assoluti originari, è indispensabile quando si confrontano serie storiche non stazionarie molto lunghe (qui 118 anni). In questo modo lo stesso tratto in ordinata rappresenta lo stesso tasso di variazione percentuale. In altre parole, l'aumento di un punto del valore del logaritmo rappresenta sempre lo stesso tasso di variazione percentuale della variabile originaria. Ciò riduce la distorsione "ottica" che si introdurrebbe utilizzando nel lungo periodo i valori originari di variabili che crescono sistematicamente nel tempo.

Vi sono anche altri aspetti delle politiche che potrebbero ulteriormente agire nella direzione di sostegno alla crescita della produttività del lavoro:

- incentivi all'aumento della dimensione media delle imprese;
- le nostre imprese medio-grandi hanno la stessa produttività di quelle di altri Paesi avanzati;
- è la loro ridotta numerosità a limitare la produttività media.
- le riforme della giustizia civile, della sicurezza e della rete infrastrutturale.

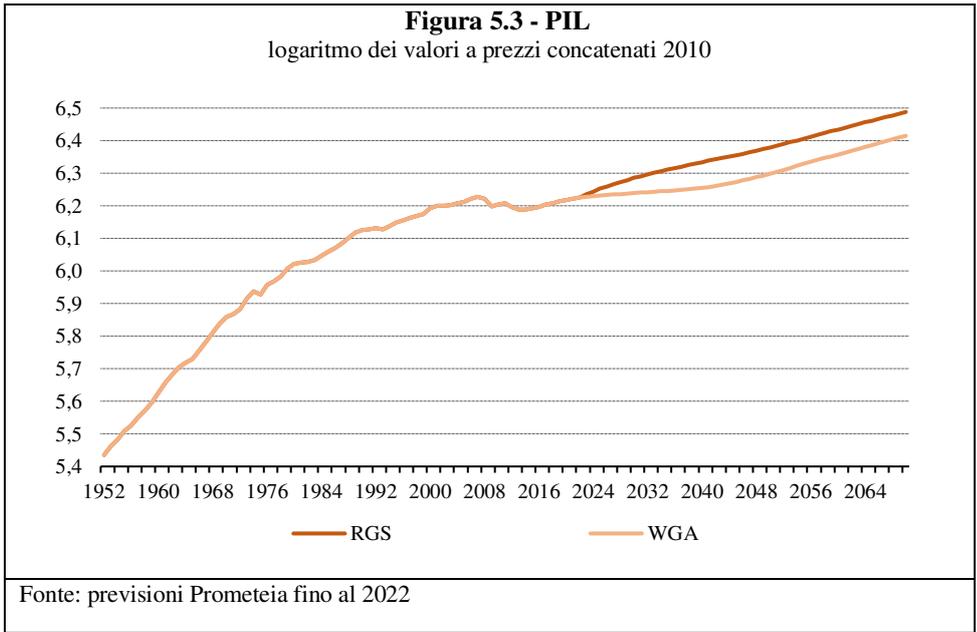
Questo insieme di riforme nel complesso aiuterebbe a rendere più ottimistiche le proiezioni del PIL presentate, soprattutto con riferimento alla proiezione WAG, la quale sposta di un venti anni circa la svolta nell'evoluzione della produttività rispetto alla proiezione RGS e di conseguenza sposta corrispondentemente la svolta nella crescita del PIL e del PIL pro-capite.

Sono ipotesi eroiche? Ciascuno è in grado di valutarlo per suo conto. Se alcune di esse dovessero rivelarsi tali i nostri problemi crescerebbero. I rischi che queste previsioni del PIL presentano, come si vede palesemente dai grafici che allineano le previsioni con l'evoluzione storica degli ultimi settant'anni circa, sono di ipotizzare una svolta nelle politiche, ma soprattutto nell'andamento della produttività sistemica.

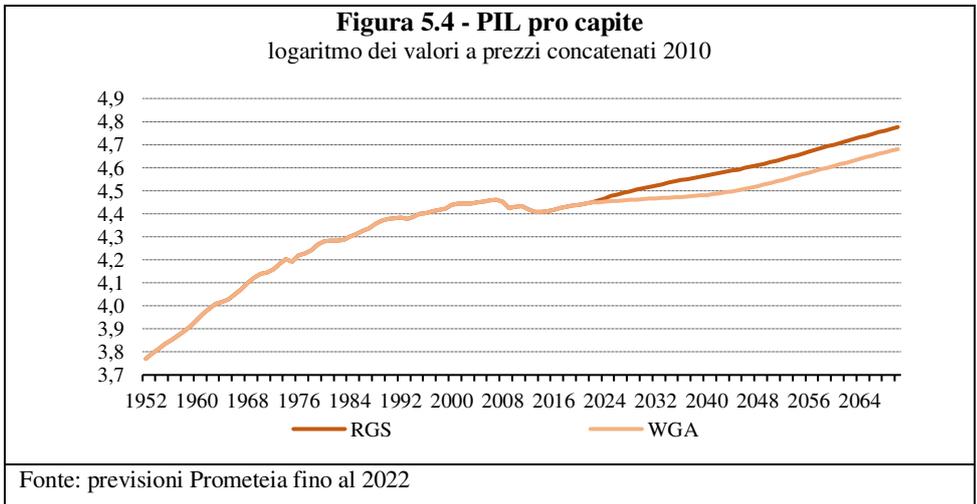
L'insieme delle aleatorietà che circonda la previsione del denominatore del rapporto spesa pensionistica/PIL potrebbe indurre a porsi la domanda di qual è l'utilità di tale previsione. Una previsione aleatoria è sempre meglio di nessuna previsione perché costituisce uno stimolo importante a riflettere sullo stato presente e su quali sono i fenomeni coinvolti nell'andamento del PIL, come potrebbero svilupparsi e i rischi cui tale andamento è soggetto.

Tutto ciò premesso, va aggiunto che oltre alle riforme indicate è necessario considerare che sono stati impiegati venti anni (1992-2012) per arrivare a definire un sistema pensionistico pubblico che include tutti i servo meccanismi necessari per la propria stabilità reale e finanziaria. Un altro intervento, superfluo, è stato messo in atto nel corso del 2019; esso ha attenuato l'effetto di tali servo-meccanismi.

In ogni caso, ora è necessario lasciare sedimentare nel sistema economico e nei comportamenti individuali tale sistema di regole, favorendo in tal modo la loro interiorizzazione da parte dei lavoratori dipendenti e autonomi e riducendo quel senso di incertezza che genera il cambiamento continuo delle regole. Almeno dieci anni di silenzio sul sistema pensionistico e, in particolare, la sua assenza da ogni campagna elettorale. In questi termini, l'eventuale onere aggiuntivo prospettico che emerge dalle valutazioni presentate in questo Rapporto potrà essere preso in considerazione sulla base dell'evoluzione effettiva che nel corso del prossimo decennio si sarà manifestata.



Messa a confronto con la dinamica dei passati 66 anni, la previsione di andamento del livello del PIL reale effettuata dalla RGS appare abbastanza ottimistica rispetto a quella WGA soprattutto per i prossimi venti/trenta anni. Successivamente anche la previsione WGA assume lo stesso *trend* di crescita di quella RGS.



6. Risultati, conclusioni e proposte: cosa non fare e cosa invece fare

Nei precedenti capitoli abbiamo analizzato i limiti dei modelli previsionali i cui risultati condannerebbero il nostro Paese a un declino economico e demografico che avrebbero pesanti ripercussioni sull'intero sistema di protezione sociale e in generale sui livelli di benessere. Non c'è nulla da fare per evitare questa prospettiva?

Innanzitutto, abbiamo verificato che i modelli previsionali presentano dei limiti, che la rendicontazione della spesa sociale e delle altre variabili di bilancio tra cui la produttività e l'occupazione sono perlomeno discutibili e migliorabili e che demografia, mercato del lavoro e produttività, in una parola "sviluppo", sono solo in parte già scritti. Di conseguenza, se il quadro generale (demografia, mercato del lavoro e sviluppo complessivo) è quello esaminato fin qui, proviamo non solo a fare alcune proposte per scongiurare i rischi evidenziati nei precedenti capitoli ma anche, alla luce delle politiche fino a oggi portate avanti dai governi che si sono succeduti, a indicare cosa sarebbe opportuno non fare.

6.1 Una considerazione di carattere generale

L'Italia è uno dei pochi Paesi al mondo con un sistema di protezione sociale di altissimo livello; tuttavia spesso i media parlano di ospedali che non funzionano sempre bene, di problemi sull'occupazione giovanile, di impoverimento del nostro Paese, di redditi che diminuiscono e così via. Ma cosa succede nel mondo? Anche al fine di *mitigare l'italico costume di piangersi sempre addosso*, è utile riflettere che sulla nostra Terra vi sono oltre 7,5 miliardi di abitanti ma solo un abitante su 6 (meno del 17%) ha tutto ciò di cui dispone un cittadino italiano (acqua corrente potabile, servizi igienici, energia elettrica sempre, televisioni, giornali e soprattutto "protezione sociale" e i relativi servizi di *welfare*, come ospedali, scuole, pensioni e così via). In molte parti del mondo si vive con meno di 2 dollari al giorno, gli ospedali sono un miraggio per pochi così come la scuola spesso a pagamento; in questi Paesi *il futuro è solo una parola senza grande significato*. Solo 1,2 miliardi di individui hanno qualche forma di protezione sociale; ma quelli che possono avere scuole, ospedali, cure sanitarie e assistenziali, pensioni e sussidi come vi sono in Italia sono nel mondo meno di *600 milioni*, circa l'8%! Certo queste considerazioni non risolvono i molti problemi che assillano il nostro Paese, ma dovrebbero indurre i decisori pubblici ad atteggiamenti più propositivi per porre in essere riflessioni, proposte e iniziative che possano rendere più roseo nella mente e nelle aspettative dei cittadini il futuro che troppo spesso viene visto colorato di nero.

6.2 Pensioni

6.2.1) Classificazioni contabili e statistiche: Una prima proposta va in direzione di una revisione dei sistemi contabili e di classificazione della spesa sociale e di quella pensionistica, in particolare poiché sono proprio i risultati contabili che determinano le decisioni politiche e le valutazioni europee. Come abbiamo visto, la spesa pensionistica calcolata dalle differenti istituzioni varia di molto e salvo per INPS e per il Rapporto dell'ex Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale⁷⁰ non viene scomposta in spesa pensionistica al netto dell'assistenza; ancor di più, ISTAT inserisce una quantità di voci che

⁷⁰ Il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale che operava presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato disciolto per decisione del Governo Monti. Da allora la continuazione del Rapporto annuale è stata assicurata dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS) di Itinerari Previdenziali.

non sono pensioni in senso stretto (note in Capitolo 2). Tuttavia il dato ISTAT è quello che conta in sede europea ed essendo molto alto crea al nostro Paese parecchi problemi.

Ma è tutta colpa dell'ISTAT? Certamente no: una grande parte di responsabilità è dei Governi che si sono succeduti in questi ultimi vent'anni. Infatti, nonostante la Commissione UE nelle sue direttive abbia invitato più volte l'Italia a non caricare sul “*capitolo pensioni*” voci di spesa che sarebbe stato più appropriato imputare ad altri capitoli, i nostri Governi hanno puntato tutto sulle pensioni, forse per scarsa preparazione ma anche per convenienze elettorali. Dopo il periodo delle grandi riforme (Amato, in parte Berlusconi nei suoi tre governi, Dini e Prodi) fu proprio Berlusconi a caricare la spesa pensionistica con le cosiddette pensioni da “un milione di lire al mese” nel 2001; se si fossero voluti aiutare i poveri in difficoltà sarebbe bastato imputare a una delle funzioni ESPROSS - *European system of integrated social protection statistics* (su esclusione sociale, famiglia, ecc.) l'integrazione per i bisognosi. Sono poi arrivati altri provvedimenti: decontribuzioni per giovani e disoccupati, decontribuzione al Sud (praticata per oltre 20 anni con risultati fallimentari), prepensionamenti (che si dovevano caricare alla voce “sostegno al reddito”), 14° mensilità, APE *social*, precoci, pensione di cittadinanza, quota 100, per citare i principali, che pur essendo nella sostanza assistenziali, sono stati caricati sulla “voce pensioni”. Se queste indicate sono le “*cose da non più fare*” in futuro, si vedrà invece di seguito cosa si potrebbe fare.

Cosa fare:

Anzitutto, riconfigurare, attraverso opportuni provvedimenti tutti questi istituti dando una connotazione assistenziale non prima di aver realizzato la “*anagrafe generale dell'assistenza*” (vedi più avanti) e un sistema di secondo pilastro di fondi per politiche attive e passive (i fondi esubero o di solidarietà di cui ai successivi punti). Inoltre, si dovrebbe:

a) realizzare un indice per la sola spesa pensionistica pura (anche con un doppio indicatore su entrate e uscite al lordo e al netto delle imposte che non sono omogenee tra Paesi); un altro indice per la parte assistenziale che come abbiamo visto aumenta a tassi di oltre il 5% l'anno; infine un terzo indicatore per le rendite infortunistiche gestite dall'INAIL (anche qui con entrate e uscite). Scopriremmo che le pensioni sono in equilibrio, evitando di essere gli “ultimi della classe” in Europa ma soprattutto di accanirci ad ogni legge di bilancio sulle pensioni e i pensionati.

b) Costruire finalmente una *banca dati sull'assistenza* dove confluiscono per codice fiscale e per nucleo familiare tutte le prestazioni erogate da Stato, enti pubblici ed enti locali cui associare le prestazioni offerte dal settore privato; sapremmo finalmente quanto ogni soggetto o nucleo familiare percepisce dai vari soggetti erogatori e, come accaduto per il Reddito di Cittadinanza, non sarebbe da escludersi un risparmio importante sui circa 130 miliardi di spesa a carico della fiscalità generale.⁷¹

c) Spedire ogni due anni un estratto conto con l'ammontare delle imposte dirette pagate e con il calcolo di quanto è costato un cittadino, o il suo nucleo familiare, per le funzioni di assistenza, sanità e istruzione. Tale comunicazione può sembrare provocatoria ma non sarebbe male ai fini di una educazione civica più corretta e “consapevole” e forse molti non avrebbero più motivo di lamentarsi di pagare troppe imposte.

⁷¹ Si veda il Sesto Rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale italiano, a cura del Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, anno 2019.

6.2.2) Concludere definitivamente il ciclo di riforma delle pensioni: Volendo individuare misure che portino a termine il lungo, non sempre lineare, percorso di riforma del sistema pensionistico italiano, occorre dapprima considerare i seguenti punti: **a)** sia la cosiddetta quota 100 sia le altre misure recenti di natura pensionistica sono “*sperimentali*” e hanno durata limitata (3/8 anni, dopo di che si dovrebbe tornare alle regole Monti – Fornero); **b)** vi è la necessità (soprattutto per il metodo di calcolo contributivo) di reintrodurre gli iniziali criteri di *flessibilità in uscita* previsti dalla legge Dini; **c)** la legge Fornero discrimina i giovani contributivi puri rispetto agli altri lavoratori. Sarebbe perciò necessario chiudere definitivamente il ciclo di riforma delle pensioni, con l’obiettivo di *premiare l’effettiva attività lavorativa e disincentivare i tanti comportamenti opportunistici*⁷². A nostro avviso, per ottenere tale obiettivo dal 2020/2021 dovrebbero valere per tutti i lavoratori, retributivi, misti e contributivi i seguenti indirizzi normativi:

a) ferma restando la normativa in materia di lavori usuranti, confermare il *pensionamento di vecchiaia con 67 anni di età e almeno 20 di contribuzione*; in mancanza dell’anzianità contributiva minima, far decorrere la pensione dai 70/71 anni; stessi requisiti per gli assegni sociali e le altre prestazioni assistenziali (con esclusione delle invalidità);

b) *vecchiaia anticipata a condizione di avere 64 anni di età anagrafica* (indicizzata all’aspettativa di vita), *con almeno 37 anni di contributi* di cui non più di 2 anni figurativi (non rientrano nel computo le maternità, il servizio militare e i riscatti volontari o contributi volontari); si introduce così una flessibilità in uscita tra i 64 e i 71 anni. La pensione dovrebbe essere calcolata con il metodo contributivo per le contribuzioni decorrenti dall’1/1/1996 al 31/12/2011 (dall’1/1/2012 è già in vigore il contributivo pro rata per tutti post Fornero); *oppure con 42 anni per gli uomini e 41 anni per le donne* (vengono eliminati i 10 mesi di anzianità contributiva) di cui non più di 2 anni di contribuzione figurativa e svincolando l’anzianità contributiva dall’aspettativa di vita; la pensione dovrebbe essere calcolata applicando sull’anzianità contributiva decorrente dall’1/1/1996 al 31/12/2011 *il calcolo contributivo*, anche se dal 2021 quasi tutti i potenziali pensionati saranno nel regime misto;

c) prevedere per le donne madri un anticipo dei requisiti di cui ai punti a) e b) di 6/8 mesi per ogni figlio con un massimo di 18/24 mesi;

d) in tutti i casi, fino ai 70/71 anni di età, la pensione maturata deve essere pari **a 1,5 volte** l’importo dell’assegno sociale;

e) per i lavoratori la cui pensione è calcolata interamente con il metodo contributivo, l’accesso alla prestazione di vecchiaia e vecchiaia anticipata è uniformato alle norme sopra riportate (dovrebbero pertanto essere eliminate le norme Fornero soprattutto per il requisito che prevedeva l’importo minimo della pensione pari a **2,8 volte** l’assegno sociale che favorisce solo i pensionandi con i redditi più elevati);

f) applicazione della legge Dini (n. 335/1995) anche per i lavoratori con regime misto; ogni anno di lavoro fatto prima dei 19 anni vale 1,25 anni (con 4 anni di lavoro, dai 16 ai 19 anni si ottiene l’anticipo di 1 anno).

⁷² Si pensi ad esempio all’assegno sociale che è crollato come numero di percettori proprio a causa dell’innalzamento dei requisiti di età: prima si percepiva a 60 anni – 55 per le donne – poi a 65 anni per tutti e oggi a 67 anni.

g) entro 24 mesi dall'approvazione di una legge di riforma come quella qui ipotizzata *deve essere predisposto un testo unico sulle pensioni* di facile lettura e consultazione, suddiviso per ciascuna categoria di lavoratori e abrogando, armonizzando e semplificando la normativa attualmente vigente⁷³;

h) dal 2020 - 21 andrebbe reintrodotta *l'indicizzazione delle pensioni all'inflazione* nella misura del 100% fino a tre volte il minimo, 90% da tre a cinque volte il minimo e 75% oltre cinque volte la prestazione minima; questa indicizzazione andrebbe applicata alla quota di pensione "retributiva" mentre per quella contributiva l'indicizzazione dovrà essere pari al 100%;

i) sarebbe auspicabile la *progressiva eliminazione di qualsiasi forma di decontribuzione ai fini previdenziali* che oltre ad essere diseducativa (perché invitare i giovani a pensare al proprio futuro facendo un lavoro regolare e versando i contributi sociali e poi esentarli dalla contribuzione?), ha dimostrato di non essere efficace per generare nuovi posti di lavoro. Al posto della decontribuzione è preferibile il "credito d'imposta" o un maxi ammortamento del costo del lavoro sul modello di industria 4.0 (si veda il successivo paragrafo sulle proposte per l'occupazione);

l) le *pensioni di invalidità* dovrebbero essere certificate solo dalla commissione medica mista INPS - INAIL; per tutti coloro che vengono certificati, la pensione di invalidità è equiparata alla pensione minima (attualmente 513,01 euro);

k) da ultimo, non certamente per importanza, occorre prendere in seria considerazione l'introduzione di dispositivi che affrontino il *problema delle pensioni basse*, cioè di quei trattamenti che, nonostante siano maturati attraverso la contribuzione nel corso della vita lavorativa, non raggiungono un livello di adeguatezza socialmente accettabile. Il problema riguarda soprattutto i lavoratori che avranno la pensione calcolata interamente con il metodo contributivo (i misti e i retributivi hanno già meccanismi di integrazione a fine carriera che sono "l'integrazione al trattamento minimo" oggi pari a 513,01 euro al mese per 13 mensilità o la maggiorazione sociale pari a 636 euro al mese per 13 mensilità e che potrebbero essere previsti, con una semplice norma peraltro equitativa tra generazioni, anche per i contributivi puri). Oltre all'estensione anche a questi lavoratori degli istituti sopra citati che tuttavia dovranno essere abbinati a forme di controllo fiscale sia durante che dopo la vita lavorativa, si potrebbero pensare altre forme per rendere più efficace e robusto l'attuale "assegno sociale" previsto dalla Legge Dini e per evitare comportamenti opportunistici che sono un punto debole dei meccanismi di integrazione della pensione, attraverso l'istituzione di una "*pensione minima*", erogabile a fine carriera, vincolata e graduata alla durata in anni della contribuzione. Da approfondire sarebbero anche i sistemi cosiddetti di "*matching contribution*" che, a fronte di livelli di involontaria contribuzione bassa o nulla, prevedono una integrazione a carico della fiscalità generale nel corso della carriera lavorativa per rafforzare la costituzione del montante contributivo e, quindi, del credito pensionistico individuale⁷⁴. Quest'ultima forma di sostegno alle pensioni basse avrebbe il vantaggio di incentivare l'emersione del lavoro irregolare. Per evitare che vi siano effetti di *oversupport*, ovvero di sostenere

⁷³ Per una semplice questione di civiltà sarebbe utile la realizzazione di un Testo Unico semplificato che raccoglie tutte le norme pensionistiche; la Commissione Brambilla appositamente costituita dal 2002 al 2008, dopo aver scritto la legge di istituzione del TU, ha completato circa il 70% del lavoro. Mancano ancora poche semplificazioni e le norme dal 2008 a oggi che per altro, come detto sopra, dovrebbero essere in buona parte modificate.

⁷⁴ Sul tema cfr. Gianni Geroldi, *Pensioni minime e pensioni adeguate. Un nuovo sistema di protezione per prevenire il rischio di povertà*, "Lavoro & Welfare. Per un nuovo riformismo", Roma, n. 2, 2015, pp. 64-97 (reperibile anche in <https://www.researchgate.net/publication/289539723>).

redditi di persone che nell'arco della carriera hanno alcuni periodi di bassa retribuzione ma che nel complesso maturano pensioni oltre la soglia dell'adeguatezza, questo sistema di integrazione potrebbe anche prevedere forme di riequilibrio contabile del montante in sede di liquidazione della pensione.

6.3 Demografia

a) Immigrazione – Si dice spesso che la demografia, almeno per i prossimi 20 anni è già scritta; in realtà, e lo abbiamo affermato nel *Capitolo 3*, alcune componenti fondamentali, tra cui l'immigrazione, sono ancora ampiamente da scrivere. Sull'immigrazione è utile ricordare che in Italia non disponiamo di dati certi sulla quantità di stranieri presenti nonostante le tante banche dati tra le quali quelle del Ministero del Lavoro, degli Interni, di INPS e ISTAT. I dati sono molto differenti tra loro e quel che è peggio, non conosciamo il numero di irregolari che a seconda delle fonti variano tra i 500 mila e un milione. Supponendo di prevedere un percorso che in un numero ragionevole di anni porti alla stipula di accordi bilaterali con un numero consistente di Paesi di provenienza degli immigrati (controlli alla partenza, visti, regolarizzazioni, rimpatri anche in caso di reati), a un certo punto *si potranno regolarizzare tutti coloro che*: i) possono comprovare di lavorare in Italia da 5 anni (testimonianza dei datori di lavoro che pagheranno, assieme al regolarizzando, ad esempio, 6 mila euro per ogni anno con un minimo di 5 per contributi sociali e imposte non pagate); ii) parlano italiano e conoscono la costituzione e gli usi e costumi del Paese (corsi preliminari di integrazione di 4 mesi). In un siffatto quadro si potrebbero regolarizzare, integrare e accogliere oltre 500mila persone che porterebbero di colpo la popolazione italiana a superare i 61 milioni e a ridurre sensibilmente l'età media italiana. Altra possibilità attivabile in qualsiasi momento futuro per colmare eventuali *gap* tra uscite ed entrate nel mercato del lavoro al fine di stabilizzare e incrementare il tasso di occupazione è *l'apertura di ingressi selezionati* (anche a mezzo di bandi internazionali con Paesi firmatari di accordi su migrazioni e rimpatri) di immigrati per tipologie di lavoro: ad esempio saldatori, collaboratori familiari, infermieri e così via, come già oggi accade in alcuni Paesi OCSE. La demografia, secondo i modelli previsionali delle Istituzioni Comunitarie e internazionali, cambierebbe e così pure le previsioni di sviluppo e sostenibilità di pensioni e conti pubblici.

b) Investire su misure di age management – L'atteggiamento pubblico nei confronti delle trasformazioni demografiche continua a oscillare tra la rimozione e la drammatizzazione. È invece necessario adottare a ogni livello un approccio di base nuovo, che metta al centro le scelte consapevoli dei cittadini e *la capacità di generare valore in tutte le fasi della vita*. La questione non è, infatti, tanto chiedersi fino a quale età bisogna o meno tenere al lavoro le persone, ma come sviluppare e rendere disponibili strumenti culturali e operativi che favoriscano la possibilità di rimanere attivi a lungo e in modo soddisfacente. Serve un approccio *win-win*, che parta però da ciò che funziona con le persone nel favorire una lunga vita attiva di successo, per passare a ciò che rende più competitive le aziende (comprese quelle piccole e medie) valorizzando la forza lavoro matura, per poi arrivare a ciò che migliora i conti pubblici dello Stato in un Paese che invecchia. Il miglioramento delle possibilità di lavoro a tutte le età, mettendo a frutto le capacità e le competenze in ogni fase della vita, aiuta a crescere di più e meglio.

Forzare invece la permanenza al lavoro in età avanzata rischia di creare squilibri nel mercato del lavoro tra giovani e anziani senza produrre crescita e nuove opportunità per tutti. Lo spostamento in avanti dell'età pensionabile deve quindi essere accompagnato da politiche di *age management* (in

grado di rendere il prolungamento della vita lavorativa positivo per le persone e produttivo per le aziende) che stentano però a decollare nel nostro Paese. Il successo di un'azienda, prima ancora che dalla dotazione di nuove tecnologie, dipenderà nei prossimi decenni dalla capacità di lungimirante gestione della propria forza lavoro.

c) Sviluppo di servizi pubblici e privati per anziani non autosufficienti – Se le politiche per i «senior» devono mirare soprattutto a favorire un loro protagonismo attivo nella società e nel mondo del lavoro, la crescita della componente dei grandi anziani (gli *oldest old*) fa invece lievitare soprattutto la spesa sanitaria pubblica (in particolare quella per la *Long Term Care*) e la domanda di cura all'interno della famiglia. L'incidenza degli over 80 nell'UE-27 ha superato il 5 per cento durante il primo decennio del XXI secolo e questo valore è destinato a raddoppiare entro il 2050. Riguardo all'Italia, gli over 80 erano poco più di mezzo milione nel 1951, al censimento del 2011 risultavano pari a circa 3,5 milioni e sono destinati a lievitare fino a 8 milioni a metà del secolo. È la componente che crescerà di più in una popolazione che invecchia. Va inoltre considerato che l'aumento demografico dei grandi anziani tende a essere più intenso rispetto ai progressi nella riduzione dei rischi di disabilità per età, con conseguente aumento rilevante, in termini assoluti, della domanda di assistenza per i *fragili* (non-autosufficienti) e i *pre-fragili* (coloro che non si sentono in piena salute e cominciano a risentire delle difficoltà legate all'età).

Nei luoghi in cui, come in Italia, i legami intergenerazionali sono tradizionalmente forti e i contatti tra genitori e figli adulti sono frequenti, la quota di anziani in istituzioni assistenziali (case di riposo) è contenuta. I bassi tassi di istituzionalizzazione degli anziani sono un aspetto positivo, coerente con l'importanza assegnata alla solidarietà intergenerazionale. Se però non si può contare su adeguati strumenti di assistenza (da fruire rimanendo nella propria abitazione), il prendersi cura dei genitori non autosufficienti può diventare eccessivamente gravoso e comprimere le possibilità di conciliazione con il lavoro.

Secondo i dati OCSE, l'Italia è uno dei Paesi con percentuale più elevata di donne in età adulta-matura che dichiarano di non lavorare non per scelta ma per necessità di occuparsi di attività di cura all'interno della rete familiare. La risposta principale alla parte più vulnerabile dell'invecchiamento è stata quella che spontaneamente si è attivata, nella logica del *welfare* fai-da-te, attraverso il ricorso alle cosiddette *badanti*. *C'è quindi il rischio che l'invecchiamento diventi una trappola, in carenza di adeguati servizi per la componente più fragile in forte aumento.* Da un lato, per rendere il sistema sostenibile in termini di crescita e di spesa sociale, occorre rendere più ampia la platea degli occupati, come risposta all'ampliarsi e innalzarsi del vertice della piramide degli inattivi (e soprattutto dei grandi anziani); questo significa mobilitare soprattutto la forza lavoro femminile, lasciata finora maggiormente ai margini rispetto agli altri Paesi sviluppati. Ma, d'altro lato, proprio l'invecchiamento e la conseguente crescita di domanda di cura vincola le donne a rimanere fuori dal mercato del lavoro per farsi carico dei genitori in età avanzata. La maggior propensione alla solidarietà intergenerazionale che caratterizza il nostro modello familiare rischia pertanto di essere schiacciata da un eccesso di carico, con la conseguenza non solo di restringere le scelte occupazionali femminili ma anche di deteriorare la qualità del benessere relazionale. *Servizi di assistenza per gli anziani non autosufficienti, una migliore regolazione del fenomeno delle badanti e maggior diffusione del part-time reversibile potrebbero fornire risposte utili alle esigenze delle famiglie, migliorando nel contempo il loro benessere e il loro contributo alla crescita del Paese.*

d) Formazione di competenze e valorizzazione del capitale umano nelle PMI - Non è per nulla scontato che la riduzione demografica delle nuove generazioni nei prossimi anni possa, da un lato, essere meccanicamente compensata dall'aumento del tasso di automazione nel sistema produttivo, e d'altro lato, magicamente far diminuire il tasso di disoccupazione e di inattività giovanile. Se si lasciano sostanzialmente le cose inalterate, l'Italia rischia, invece, di scivolare irrimediabilmente in un circolo vizioso di basso sviluppo, bassa disponibilità di giovani qualificati, bassa innovazione, bassa espansione di nuove opportunità di lavoro e bassa crescita competitiva delle aziende. L'ultimo *Outlook OCSE sulle competenze*⁷⁵ mostra in modo chiaro come non ci siano dubbi che la possibilità delle società moderne avanzate di cogliere con successo le opportunità della trasformazione digitale e di affrontare positivamente le sfide dell'automazione - anziché subirne le conseguenze - dipenda fortemente dalle *skills* della popolazione, a partire dalle nuove generazioni.

Il tessuto produttivo composto da piccole e medie imprese viene spesso citato come un limite sia rispetto alla capacità del sistema Paese di investire su ricerca, sviluppo e innovazione, sia rispetto alla valorizzazione del capitale umano delle nuove generazioni. Ma questa è esattamente una delle questioni centrali di come interpretare il nostro percorso di crescita in questo secolo, mettendo positivamente assieme quello che siamo oggi, quello che sappiamo meglio fare per vocazione, quello che con le nuove generazioni possiamo diventare. Lo stesso investimento sulle competenze può avere poco effetto, soprattutto in un Paese come l'Italia, se ciò non è accompagnato da interventi sull'organizzazione del lavoro, sulla gestione del personale e sul tipo di rapporto uomo-macchina. Una larga parte delle aziende italiane si trova in una fase critica di transizione con possibilità nei prossimi anni sia di elevarsi a livelli europei di produttività, esportazione e competitività, sia di uscire dal mercato. In particolare, se le PMI vogliono non solo sopravvivere oggi ma inserirsi in un percorso di miglioramento della capacità competitiva di stare sul mercato, non possono che farlo utilizzando al meglio in tale prospettiva l'ingresso delle nuove generazioni. Allo stesso modo, la possibilità di occupazione e valorizzazione dei giovani nel sistema produttivo italiano è fortemente dipendente dalle opportunità di diventare protagonisti del salto di qualità delle PMI. Infine, proprio per la crescente complessità di una realtà in continuo mutamento è non solo importante sperimentare nuovi strumenti di *policy* per famiglie e aziende, ma anche progettare fin dall'inizio la misura dell'impatto in base ad obiettivi chiari e predefiniti. Solo in tal modo sarà possibile valutare cosa funziona e come intervenire per ottenere risultati ancora più efficaci.

6.4 Occupazione

Esaminando i provvedimenti di questi ultimi anni (gli ultimi 6 Governi), quelli in materia di lavoro e occupazione che hanno funzionato meglio sono le norme di *Industria 4.0*⁷⁶, sia pure con

⁷⁵ OECD Skills Outlook 2019. *Thriving in a digital world*, Parigi, 9 Maggio 2019

⁷⁶ *Industria 4.0* invita le imprese a perseguire percorsi di *reskilling e upskilling* dell'attuale forza lavoro, i lavoratori ad aggiornare continuamente le proprie competenze, e i governi a creare un ambiente adeguato a questi cambiamenti. Va anche rilevato che le proiezioni sugli impatti occupazionali delle nuove tecnologie sono risultate finora molto contraddittorie. Il *Report sul futuro del lavoro in Industry 4.0 del 2016* stimava che entro il 2020 a causa della trasformazione digitale del mondo del lavoro sarebbero andati persi 5,1 milioni di posti di lavoro. L'edizione 2018 dello stesso Report, *The future of jobs "World Economic Forum"*, prevede invece che entro il 2022 si guadagneranno 58 milioni di posti di lavoro. Per cui le opinioni più recenti di chi studia questi problemi sono che "non si possono prevedere, con numeri precisi, i posti di lavoro che vengono creati o distrutti. Industria 4.0 è ancora un mondo tutto da scoprire e sviluppare, che presenta molte variabili".

tentennamenti e ripensamenti, e in parte anche *Garanzia Giovani*, che ha garantito un'esperienza lavorativa a percentuali rilevanti dei giovani presi in carico dagli operatori pubblici e privati⁷⁷.

Cosa invece sembra non stia funzionando? Il *Reddito di cittadinanza*, strumento in cui il collegamento dell'erogazione del reddito con un percorso di collocamento lavorativo è quanto meno labile, connesso com'è all'attività dei *navigator* la cui natura non è ancora chiara. Appare probabile che l'intervento si concluda con un'elargizione poco decisiva ai fini dell'inserimento lavorativo e di carattere totalmente assistenziale. Inoltre, il vincolo di destinazione per l'Assegno di Ricollocazione ai fruitori di RdC ha sostanzialmente sterilizzato l'unico strumento di politiche attive del lavoro valido su tutto il territorio nazionale.

Il *Decreto Dignità* non ha determinato aumenti di occupazione: il numero totale degli occupati è sostanzialmente stabile dal 2018, l'incentivazione ai contratti a tempo indeterminato ha funzionato nel senso che ha prodotto la trasformazione di preesistenti contratti a termine, ma non ha prodotto nuova occupazione se non in forma di nuovi contratti a termine che, pur diminuiti rispetto agli anni della crisi, crescono ancora di più, in percentuale, di quelli stabili. Inoltre da tre trimestri il tasso di inattività (persone che non lavorano e non cercano) è fisso attorno al 33% e non scende. Infine, è da registrare che nessuno degli obiettivi istituzionali di ANPAL ha avuto esiti visibili, dall'architettura dei sistemi informatici destinati a favorire l'incontro tra domanda e offerta alla definizione del ruolo proattivo dei *navigator*.

Cosa fare:

a) Innanzitutto intervenire sul sistema degli *incentivi all'occupazione*: la decontribuzione a termine, iniziata col *Jobs Act* e proseguita col Decreto Dignità, produce esiti instabili⁷⁸. Come dimostra il Rapporto INPS 2018, il 54% dei contratti a tempo indeterminato si chiude (per lo più per dimissioni) entro 36 mesi; ma anche il 50% dei contratti stabili "incentivati" fa la stessa fine. La causa però non è lo scadere dell'agevolazione contributiva: alla scadenza dell'incentivazione si è registrato un aumento soltanto del 15% delle cessazioni (Fonte INPS), la maggioranza delle quali è invece stata attivata dai dipendenti. Si possono trarre due considerazioni: primo, nonostante i fiumi di retorica il contratto cosiddetto stabile non è più percepito come un valore determinante, almeno dai lavoratori meno anziani; secondo: il beneficio a vantaggio del costo del lavoro per l'azienda (classicamente la decontribuzione) interessa poco i lavoratori. Meglio intervenire con altre forme. Dato che il cuneo fiscale e contributivo, almeno per le retribuzioni fino ai 35mila euro (cioè oltre il 70% dei contribuenti) è un non problema (si veda l'approfondimento in appendice), molto più efficace

⁷⁷ In base al notiziario ANPAL, a fine giugno 2019 erano quasi 1,5 milioni i giovani registrati al Programma Garanzia Giovani. Il 58,5% dei giovani presi in carico dai servizi è stato avviato a un intervento di politica attiva. Tra le azioni, il 56,8% è rappresentato da tirocini extracurricolari, il 25,3% da incentivi occupazionali, il 12,6% da percorsi di formazione. Al termine degli interventi di politica attiva, sempre a fine giugno 2019, oltre 351mila giovani (cioè il 55,5%) avevano un impiego. I tassi di inserimento occupazionale a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento sono passati dal 45,5% (1 mese) al 53,6% (6 mesi). Alla conclusione del percorso, il primo ingresso nel mercato del lavoro era pari al 44,5% entro il mese successivo e al 60,8% entro 6 mesi.

⁷⁸ Se si guarda il "Repertorio nazionale degli incentivi ANPAL" si vede che ci sono ben 18 tipologie di decontribuzione a livello nazionale più quelle regionali e provinciali. Salvo i "bonus" erogati per l'avvio a esperienze di lavoro e a percorsi formativi dei giovani, tutto l'attuale sistema di incentivazione è basato sulla decontribuzione. Come già indicato, anche la decontribuzione totale al Sud durata dal 1970 al 1995 non ha prodotto né posti di lavoro né sviluppo e quando è terminata una parte dell'occupazione è stata persa e recuperata dopo 5 anni nonostante fosse assoggettata a contribuzione piena.

potrebbe rivelarsi il cosiddetto “maxi ammortamento” del costo del lavoro, sul modello di Industria 4.0 in sostituzione della decontribuzione che spesso finanzia attività di comodo o decotte e crea solo occupazione instabile. Si potrebbe attivare per tutti i nuovi dipendenti assunti under 29 anni e per tutti i disoccupati *over* 58 un maxi ammortamento del costo del lavoro pari al 130% per il primo anno che si riduce al 100% alla fine del sesto anno con un *decalage* del 5% annuo (il soggetto può usufruire una sola volta di questo beneficio utilizzabile in tutto o in parte anche con diverse assunzioni - dote).

b) In secondo luogo intervenire sul *sistema di matching*, parificando sul territorio nazionale gli operatori pubblici (Centri per l'Impiego) e privati accreditati (Agenzie per il lavoro) e stanziando una “*dote*” per ogni cittadino che voglia avviare un percorso di avviamento al lavoro, da riconoscere all'operatore in parte per i servizi comunque erogati e in parte per l'esito positivo (collocamento). Mettere in rete gli oltre 500 sportelli INPS, le 100 sedi INAIL, le altrettante sedi di Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confagricoltura, Coldiretti e le altre associazioni di categoria (in totale oltre 1.500 sportelli) collegati con le imprese, i centri per l'impiego, le agenzie di lavoro, i patronati sindacali e così via, consentirebbe un incontro tra domanda e offerta automatizzato e fruibile da qualsiasi persona con smartphone, tablet, PC ecc. Inoltre è presente in INPS “*l'Anagrafe generale dei lavoratori attivi*” che, oltre alle informazioni statistiche mensili sulla variazione dei posti di lavoro nel mese, il numero delle malattie, permessi, infortuni, ore lavorate, può costituire una “dorsale” in cui ogni lavoratore o potenziale può inserire il suo “fascicolo personale”.

c) In terzo luogo intervenire *sul sistema dell'apprendistato*: il secondo livello (professionalizzante) è usato, al di fuori delle imprese strettamente artigiane legate a lavorazioni tradizionali o particolari, semplicemente per abbattere i costi del lavoro. Nell'ambito di un taglio generale del cuneo fiscale-contributivo la gran parte della spesa per questa voce potrebbe essere riassorbita, finanziando soltanto la vera formazione per lavorazioni particolari. Le risorse potrebbero essere destinate all'apprendistato di primo livello (ossia per il conseguimento del diploma con percorso formativo scuola – impresa) o di secondo livello (conseguimento della laurea o del master in università – impresa).

d) Con *investimenti pubblici e privati in ricerca e innovazione* soprattutto nelle scienze biomediche, nella farmaceutica, nanotecnologie, ICT, come previsto dai 5 obiettivi UE, si potrebbe migliorare il tasso di occupazione complessivo, femminile in particolare, e ridurre il tasso di disoccupazione degli under 29 a meno del 15%. Per migliorare l'occupazione occorre anche agire sugli *oneri contributivi* (almeno per i nuovi occupati nei *lavori autonomi* – vedi **appendice I**) e sulla parte fiscale per i lavoratori dipendenti under 29, *over* 56/58, e operando sugli scaglioni di reddito e sul contrasto di interessi. Procedendo sinteticamente per punti: **i)** un limite all'apertura di nuove attività di lavoro autonomo artigianale, commerciale e servizi in senso ampio è dovuto principalmente alla cosiddetta “*minimum contribution*” che prevede il versamento del 23,55% circa su un reddito minimale e che per il 2018 vale circa 3.800 euro l'anno oltre al costo della partita IVA e ad altri oneri vari. È evidente che per un giovane che inizia l'attività avere un esborso sicuro di circa 4mila euro diventa improponibile; ma poi ci sono le imposte per cui si potrebbe pensare che per i primi 6 anni di attività la contribuzione dovrà essere calcolata l'anno successivo sui redditi reali annui (scomputando i costi di avviamento e per gli investimenti) con possibilità di dilazioni triennali e di beneficiare di un credito d'imposta pari al 20% del reddito imponibile per il primo anno che si riduce al 5% per il 6° anno. **ii)** un collegamento scuola-lavoro dove servirebbe un aumento delle scuole di specializzazione, con un'adeguata informazione rivolta a studenti e genitori durante i corsi di studio, come utile e rapida porta di accesso al lavoro; oggi mancano alle aziende oltre 70.000 specializzati e circa 300.000 tra

artigiani e commercianti; ma ancora politiche agricole con vantaggi fiscali per chi, facendo l'agricoltore, tutela il territorio.⁷⁹

e) Ripensare l'organizzazione del lavoro, ferma da noi a oltre 20 anni fa, alla luce dell'incremento dell'età di pensionamento; un poliziotto non può restare sul campo da quando entra in polizia a 24 anni fino a 65; in altri Paesi, dopo i 50 anni, l'organizzazione prevede che il soggetto passi gradualmente a compiti di intelligence, poi di ufficio e infine alla pensione. Lo stesso per sportivi e ballerini e così via. Con gli anni si può essere più utili trasferendo esperienze e competenze anche perdendo in parte il salario accessorio al fine di restare competitivi con i nuovi entrati.

f) Riprogettare l'invecchiamento attivo attraverso nuovi percorsi lavorativi o iniziative sociali quali il volontariato nei centri di ritrovo nei complessi abitativi per giovani coppie e anziani con affitti e spese per i servizi generali accettabili realizzati anche tramite *housing sociale*; lavori socialmente utili, recupero cibo dai negozi, nonni adottivi ecc. Con queste iniziative i lavoratori maturi otterrebbero vantaggi economici molti più elevati rispetto a sussidi e erogazioni assistenziali sulla pensione, soffrirebbero di minore solitudine garantendosi reciprocamente più solidarietà. Progettare forme di invecchiamento attivo dai 67 ai 75 anni con lavori sociali retribuiti in servizi (buoni mensa, tessera cinema e teatri, trasporti, ecc.), tramite un piano nazionale di invecchiamento attivo.

g) Sviluppo dei fondi esubero e di solidarietà per favorire la flessibilità in uscita e il ricambio generazionale⁸⁰. Si tratta di un modello di natura negoziale, senza costi per lo Stato ma a carico della mutualità del settore di appartenenza, ed è realizzato all'interno dell'accordo collettivo nel quale può essere individuata un'eventuale ripartizione degli oneri tra datore e lavoratori. L'unico onere a carico del pubblico è di carattere normativo: consentire cioè il versamento dei contributi in favore di lavoratori che non sono più in attività. A questi Fondi è permesso di attivare gli "assegni straordinari" concordati tramite accordi aziendali o territoriali per accompagnare alla pensione i lavoratori a tempo indeterminato che raggiungeranno i requisiti anagrafici e/o contributivi entro 5 anni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro. L'importo dell'assegno è all'incirca pari alla rendita pensionistica una volta maturati i requisiti, compresi i contributi per coprire il periodo mancante. Varrebbe la pena esportare questo modello, vista anche la sua riuscita rispetto ad altri tentativi di favorire la fuoruscita anticipata dal lavoro, dall'APE al *part-time* per i lavoratori anziani. Tuttavia è necessario non illudersi rispetto a due questioni collaterali. La prima, che si possa trattare di uno strumento per favorire il turno *over*, e quindi l'assunzione di giovani: tutte le esperienze orientate a questo *target*, anche finanziate con risorse pubbliche, sono fallite. Nessuna impresa sostituisce automaticamente un lavoratore in uscita; men che meno se si cerca di obbligarla. Secondo, che si possa trattare di uno

⁷⁹ Nel 2045 l'età di pensione sarà di circa 70 anni e con una buona lotta alla "povertà educativa e sociale" con l'inserimento obbligatorio di 3 ore settimanali per educazione civica, salutistica, alimentare ecc. e con rigidi divieti rispetto alle droghe anche leggere (uso ludico di droghe da nemmeno prendere in considerazione), a 70 anni si dovrebbe essere in buona salute considerando altresì gli enormi progressi della medicina (trapianti, nano tecnologie ecc.).

⁸⁰ I Fondi bilaterali e/o di solidarietà, sotto diverse denominazioni e con mission non sempre coincidenti, sono diffusi in tutto il mondo del lavoro, almeno nel privato. Con il *Jobs Act* l'istituzione dei Fondi di Solidarietà, la cui gestione amministrativa può essere delegata all'INPS, è stata prevista per quei comparti che sono privi degli Ammortizzatori Sociali ordinari (essenzialmente la Cassa Integrazione). In alcuni comparti esistevano già da molto tempo Fondi (o addirittura Enti) bilaterali con finalità varie, tra cui il sostegno al reddito. I Fondi di solidarietà del Credito, Assicurazioni, Poste, FFSS, normati dal D.Lgs. 148/2015, raccolgono l'esperienza pluriennale soprattutto del Fondo Esuberi nel comparto bancario, che ha consentito, tramite la mutualizzazione dei costi, di affrontarne le migliaia di esuberi con una sorta di prepensionamento (il cosiddetto scivolo) a carico del Fondo.

strumento espansivo: vi ricorreranno soprattutto le aziende che prevedono un futuro complicato e ne avranno bisogno per affrontare il problema degli esuberanti evitando drammatizzazioni. Tuttavia, trattandosi di uno strumento contrattuale e quindi flessibile e fungibile, è certamente possibile che in determinate situazioni possa anche diventare un volano per il rinnovamento del capitale umano in relazione alle evoluzioni produttive.

h) *Contrasto di interessi*⁸¹. Con quest'ultima misura si dovrebbe ridurre il lavoro irregolare di oltre 1 milione di lavoratori, aspetto che da solo aumenterebbe il tasso di occupazione in modo considerevole proprio per via dell'emersione di ampie fasce di lavoratori oggi sconosciute al fisco e considerate, ai fini statistici, inattive, spesso addirittura sussidiate con prestazioni assistenziali tipo RdC, casa o altre prestazioni fornite dagli enti locali.

i) *Migliorare la deducibilità fiscale delle famiglie* attraverso l'attuazione di un *plafond* unico di deducibilità⁸² che comprenda tutte le forme di *welfare* complementare (fondi pensione, assistenza

⁸¹ Riguarda la possibilità di dedurre tutte le spese che le famiglie sostengono direttamente e senza intermediari per la manutenzione della casa, dei veicoli e per i piccoli servizi domestici. In genere, una manutenzione o un costo di 1.000 euro, se fatturato con IVA diventa 1.220; in 9 casi su 10 la fattura non viene richiesta perché non è deducibile o detraibile dai redditi, per cui si preferisce pagare in "nero" accettando lo sconto proposto dal prestatore di servizio che in genere si aggira sul 10/15% del costo della prestazione. Si potrebbe perciò prevedere che per un periodo sperimentale di 3 anni tutte le famiglie possano portare in detrazione dalle imposte dell'anno il 50% delle spese effettuate con regolare fattura elettronica (incrocio dei codici fiscali prestatore - fruitore) nel limite di 5.000 euro annui per una famiglia di 3 componenti che aumenta di 500 euro per ogni ulteriore componente. I lavori/servizi detraibili dovrebbero essere: manutenzione della casa (lavori idraulici, elettrici, edili, tappezzerie, mobili), manutenzione di auto, moto e biciclette, piccoli aiuti domestici (per poche ore a settimana e che è complicato mettere in regola); si tratta di 2.500 euro l'anno che si scontano dalle imposte o, in caso d'incapienza fiscale, vengono scontate dai servizi di cui la famiglia necessita (ticket sanitari, asili nido, mense, trasporti e così via). Se la famiglia deduce vuol dire che il fornitore paga le tasse equivalenti se non di più, ma soprattutto paga i contributi sociali e l'IVA. Ma ancor più importante: nero crea nero, sommerso genera altro sommerso; le prestazioni fatturate generano altre fatturazioni (se no il prestatore ci perde) ma soprattutto invertono il perverso ciclo italiano di elusioni-evasioni portandolo sul sentiero della *fedeltà fiscale* (non per amore ma per convenienza). **Risultati:** 1) La famiglia, indipendentemente dal reddito, risparmia 2.500 euro di IRPEF (è come pagare i lavori, IVA compresa, al 50% che è una bella concorrenza agli irregolari), il che equivale a una quattordicesima mensilità che per redditi fino a 35mila euro (il grosso dei contribuenti come emerge dalla 6° Indagine sulle dichiarazioni dei redditi ai fini IRPEF 2017 di Itinerari Previdenziali) rappresenta una riduzione del 50% del cuneo fiscale. 2) Gli irregolari, diffusissimi da noi, vengono drasticamente ridotti; si inizia un "circolo virtuoso" e si spezza la catena che nero crea nero; questo è forse il maggiore risultato dell'intera operazione: si riafferma la legalità. 3) Lo Stato non ottiene un guadagno stratosferico anche se le entrate migliorano almeno del 15%, che, su un'evasione tra IVA (evasa per 9 fatture su 10), contributi e imposte pari a circa 160 miliardi, vale comunque 24 miliardi. Con questa 14a mensilità vera e non finanziata dallo Stato, la famiglia beneficiaria che si è fatta rilasciare tutte le ricevute fiscali potrebbe, per esempio, costruirsi una sanità integrativa. Nel 2017 le famiglie, per la sanità, hanno speso di tasca propria oltre 33 miliardi di euro. Quando uno è malato non guarda se la visita costa 100 o 200 euro o se il medico fa o no la fattura; paga e basta. Tuttavia, una visita specialistica che in convenzione con un fondo o una cassa di assistenza sanitaria costa 80 euro, al privato può costare anche 200 euro. Questo per far capire che se una famiglia investe una parte della sua "quattordicesima" in un fondo di assistenza sanitaria risparmia soldi nel momento del bisogno, evita i lunghi tempi di attesa, sceglie le strutture migliori e risparmia fiscalmente: infatti, la quota di iscrizione alla cassa sanitaria beneficia della "deducibilità fiscale", che per una famiglia con un'aliquota del 33% significa ulteriori risparmi. Il contrasto di interessi, a differenza della *flat tax*, consente tutte le deducibilità e detraibilità, comprese quelle fondamentali per il *welfare* complementare e per quello aziendale che può valere fino a 4.500 euro l'anno. Un *plafond* unico di deducibilità di 9.000 euro l'anno sarebbe un grande aiuto alle famiglie e favorirebbe i consumi, lo sviluppo e l'occupazione.

⁸² In Italia sono previste le seguenti agevolazioni fiscali: 5.164,57 euro per il versamento a fondi pensione, 3.615,20 euro per l'assistenza sanitaria integrativa e circa 550 euro per altre forme di *welfare* (asilo nido, colonie, borse di studio ecc.). Se anziché avere queste deducibilità finalizzate solo per la previdenza o per la sanità, ogni famiglia potesse disporre di un "*plafond*" di 9.000 euro l'anno per **tutte le forme di welfare** da usare a seconda dei bisogni e delle situazioni in cui versa, si farebbe un significativo passo in avanti nell'aiuto alla famiglia e favorirebbe i consumi, lo sviluppo e l'occupazione. Per ricapitolare, se si fanno spese per il *welfare* complementare per 5.000 euro l'anno, con un'aliquota del 33% si risparmiano 1.650 euro che si possono investire in un fondo di assistenza sanitaria integrativa e a parità di aliquota

sanitaria, LTC e assicurazioni sulla vita). Lo sviluppo del *welfare* aziendale e la razionalizzazione delle circa 500 forme di deduzione dal reddito costituiscono una vera e propria riforma fiscale (antitetica sia alla *flat tax* sia agli 80 euro) con l'obiettivo di migliorare di circa il 10% le entrate contributive e fiscali e quindi rendere più sostenibile il sistema di protezione sociale.

I) Redditi da lavoro. La richiesta di riduzione del cuneo fiscale e contributivo, interpretata anche come la differenza tra lo *stipendio netto in busta paga e il costo sostenuto dall'azienda*, è ormai diventato un tema molto discusso che sempre si risolve con la proposta di riduzione delle imposte, cioè l'IRPEF che grava su redditi e salari delle persone fisiche. Ma forse la soluzione non è così semplice perché occorre sempre domandarsi, viste le dichiarazioni dei redditi, chi poi pagherà la sanità, la scuola, la manutenzione del Paese Italia e così via. Vediamo anzitutto quanto pagano di IRPEF gli italiani. **1)** Su *41,2 milioni* di dichiaranti⁸³, i lavoratori dipendenti sono *20,93 milioni* cioè il 50,8% e versano, al netto del bonus da 80 euro (che vale 9,55 miliardi l'anno), *77,156 miliardi* su 155,15 miliardi totali (pari al 49,7%). Con redditi da zero fino a 7.500 euro troviamo 4,12 milioni di dipendenti che hanno un'IRPEF *negativa*; nel secondo scaglione, cioè quelli che dichiarano tra 7.500 e 15.000 euro, sono 4,15 milioni e anche questi, per via delle deduzioni, delle detrazioni e del bonus, hanno un'imposta negativa. In sostanza i primi 8,27 milioni, cioè il 40%, non pagano l'IRPEF. Si tenga conto che ad ogni dichiarante corrispondono *1,468 abitanti* (siamo oltre 60 milioni) che in genere sono a carico del contribuente. Quelli che dichiarano tra 15 e 20mila euro sono quasi 3 milioni e pagano un'IRPEF media di 1.237 euro che, con circa mezza persona a carico (ovviamente è una media, nella realtà si va dai single a famiglie più numerose), diventa 843 euro; con due persone a carico (moglie e figlio) per la sola sanità questa famiglia costerebbe allo Stato 5.634,48 euro (1.878,16 euro pro capite), un quoziente familiare ante litteram a fronte di un'imposta versata di 1.237 euro. Ma si dirà, questa famiglia paga anche le imposte indirette e le accise: vero, tuttavia sulla base del reddito mediano varrebbero non più di 2.000 euro, quindi ancora insufficienti per pagarsi la sola sanità. È giusto ridurre l'IRPEF a questi lavoratori? E chi pagherà per loro? Il successivo scaglione di redditi (tra 20 e 35mila euro) è il più numeroso con oltre 7,26 milioni che pagano un'IRPEF media di circa 4.000 euro, mentre quello da 35 a 55 (limite massimo dichiarato dalla politica per non "favorire i ricchi") supera i 10.700 euro.

Poi ci sono i 770mila (il 3,73%), come si vede dalla tabella, che dichiarano più di 55mila euro e che versano il 34,67% di tutta l'IRPEF e una percentuale ancora più alta di imposte indirette. I redditi da 35mila euro dichiarati in su pagano un'IRPEF da 10mila euro a oltre 283mila; l'imposta pagata da ciascun contribuente con oltre 300mila euro di reddito equivale a quella di *ben 229 lavoratori tra 15 e 20mila euro*, mentre è impossibile il confronto con i redditi da 7.500 a 15.000 euro che mostrano addirittura imposte negative; tra 100mila e 200mila (100mila lordi sono meno di 53mila euro netti) ne pagano 40 volte. Da questo primo *screening* emerge che applicando la *flat tax* i primi 8,27 milioni di lavoratori dipendenti non ne beneficerebbero perché sono in imposta negativa, i successivi 3

fiscale, si risparmia ancora il 33% (l'investimento nel fondo sanitario costerà 1.650 euro - 33%, cioè 1.105 euro). Ma non solo: siccome la nostra famiglia potrebbe fare nell'anno due visite specialistiche, con la copertura del fondo sanitario non pagherebbe nulla mentre senza il fondo avrebbe sostenuto un costo di almeno 250/300 euro; un risparmio che si va a sommare ai 545 euro di deducibilità fiscale. Basta poco per generare un circolo virtuoso benefico per le famiglie e lo Stato.

⁸³ Dati elaborati da Itinerari Previdenziali nella Sesta Indagine sulle Dichiarazioni dei redditi ai fini IRPEF 2017 (disponibile sul sito <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/biblioteca/publicazioni/dichiarazioni-dei-redditi-ai-fini-irpef-2017.html>).

milioni circa neppure perché l'imposta media è inferiore al 15%; gli unici beneficiari sono i 7,25 milioni di lavoratori tra i 20 e i 35mila euro di reddito dichiarato che avendo una aliquota media del 18,7% risparmierebbero il 3,7% e 1,6 milioni di lavoratori tra i 35 e i 55mila euro che oggi hanno una aliquota media del 25% e risparmierebbero molto. Costo dell'operazione non meno di 20 miliardi sottratti al finanziamento del *welfare* italiano che già oggi assorbe tutte le imposte dirette. Le stesse considerazioni valgono per i lavoratori autonomi. La via della riduzione del cuneo fiscale è quindi molto difficile sia per i costi sia perché ingiusta e non equa in quanto si ottengono prestazioni dallo Stato senza alcuna contropartita scaricando su altri questi costi; una delle strade praticabili potrebbe essere il citato "contrasto di interessi" che migliora le entrate fiscali di oltre il 10% e fa pagare le tasse ai milioni che non le pagano. **2)** Vediamo ora il cuneo contributivo. Partiamo da un esempio: un lavoratore fino a 25mila euro di reddito prende 100 in busta paga, paga il 9,2% circa in contributi e sul restante 90,8%, circa il 15% di IRPEF (con deduzioni e detrazioni medie); gli restano 77,18 euro. Al datore di lavoro questo lavoratore costa circa 130 per via dei contributi previdenziali versati all'INPS (23,8), per le prestazioni temporanee all'INPS (malattia, maternità, disoccupazione ecc.) e all'INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni. La differenza tra netto e costo azienda è pari a 1,67 volte. Prima domanda: è riducibile questo cuneo contributivo? Risposta: no! Se si vogliono ridurre i contributi previdenziali, a parte la perdita di gettito per il periodo iniziale, bisogna dire al lavoratore che la sua futura pensione non sarà più pari al 72% dell'ultimo reddito ma minore in funzione della riduzione contributiva; fattibile? No! Seconda domanda: possiamo ridurre le grandi conquiste sociali che garantiscono un salario se uno si ammala o diviene inabile o invalido o disoccupato? No, quindi anche i contributi per le prestazioni temporanee e l'INAIL non si possono ridurre. Il difetto di questo mantra del cuneo fiscale e contributivo sta tutto qui; non si può ridurre la pensione così come non si possono ridurre le prestazioni sociali. **3)** Ma poiché la differenza tra il netto in busta paga e il costo azienda arriva a 2,2 volte, vediamo dove vanno questi soldi. Prendiamo ad esempio il contratto commercio e servizi; su ogni ora lavorata occorre caricare i costi di alcuni "istituti" (per usare il gergo sindacale) di cui beneficiano i lavoratori, che sono: la 13° e 14° mensilità, il premio di risultato previsto nei contratti territoriali o aziendali (circa mezza mensilità), il TFR (in pratica una mensilità), le ferie e festività (tra 21 e 27 giorni lavorativi quindi più di un mese); a questi vanno aggiunti i costi per l'adesione al fondo di assistenza sanitaria integrativa e quello per il fondo pensione. In totale il nostro 1,67 volte passa a 2,2 volte. È persino evidente che su questo *terzo fronte* è impossibile ridurre il costo del lavoro, ovvero la distanza tra quanto il lavoratore riceve in busta paga e quanto costa all'azienda, perché tranne l'IRPEF tutto il resto va a beneficio del lavoratore, in modo diretto (i soldi della 13° e 14° mensilità, il TFR, il premio di risultato) o indiretto (fondo pensione, assistenza sanitaria, contributi all'INPS, assicurazioni sociali e così via).

Ma anche l'IRPEF va a beneficio del lavoratore e della sua famiglia, se non altro per pagarsi la sanità, la scuola ecc. Sarebbe una proposta educativa e utile mandare a tutti i contribuenti quanto hanno versato nell'anno e quanto hanno ricevuto in servizi; ci si accorgerebbe che il mantra di abbassare le tasse vale forse per meno del 30% della popolazione, quella che le paga per tutti ma che il Governo esclude da qualsiasi agevolazione.

Tabella 6.1 – IRPEF 2017, lavoratori dipendenti per scaglioni di reddito al netto dell'effetto bonus da 80 euro

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	Bonus spettante			Ammontare al netto Bonus			Media in € per cittadino
		Numero contribuenti	Ammontare bonus in migliaia di €	Media bonus in migliaia di €	Ammontare Irpef in migliaia di €	% Ammontare sul totale	Media in € per contribuente	
zero od inferiore	0	7.458	5.455	0,73	-5.455	-0,01%	0	0
da 0 a 7.500	4.120.656	1.022.598	350.037	0,34	-37.609	-0,05%	-9	-6
Fino a 7.500 compresi negativi	4.120.656	1.030.056	355.492	0,35	-43.064	-0,06%	-10	-7
da 7.500 a 15.000	4.149.617	3.690.711	3.141.228	0,85	-189.352	-0,25%	-46	-31
da 15.000 a 20.000	2.991.578	2.870.139	2.665.386	0,93	3.700.114	4,80%	1.237	843
da 20.000 a 35.000	7.257.792	4.123.767	3.387.126	0,82	29.435.146	38,15%	4.056	2.763
da 35.000 a 55.000	1.628.735	0	0	0,00	17.502.499	22,68%	10.746	7.322
da 55.000 a 100.000	606.278	0	0	0,00	13.877.393	17,99%	22.889	15.596
da 100.000 a 200.000	141.560	0	0	0,00	7.053.595	9,14%	49.828	33.951
da 200.000 a 300.000	19.439	0	0	0,00	1.914.295	2,48%	98.477	67.098
sopra i 300.000	13.780	0	0	0,00	3.906.227	5,06%	283.471	193.146
TOTALE	20.929.435	11.714.673	9.549.232	0,82	77.156.853	100,00%		
IL 39,52% DEI CITTADINI NON PAGA IMPOSTE IL 14,29% DEI CITTADINI PAGA IL 4,80% DELLE IMPOSTE 843 € PRO CAPITE, INSUFFICIENTI PER I COSTI SANITARI IL 46,19% DEI CITTADINI PAGA IL 95,51% DELLE IMPOSTE LO 0,84% DEI CITTADINI PAGA IL 16,69% DELLE IMPOSTE L'11,51% DEI CITTADINI PAGA IL 57,36% DELLE IMPOSTE LO 0,16% DEI CITTADINI PAGA IL 7,54% DELLE IMPOSTE IL 3,73% DEI CITTADINI PAGA IL 34,67% DELLE IMPOSTE LO 0,07% DEI CITTADINI PAGA IL 5,06% DELLE IMPOSTE								
Elaborazioni Itinerari Previdenziali su dati MEF, Agenzia delle Entrate; aggiornamento 30 maggio 2019								

Come abbiamo visto nella prima parte dell'analisi sul differenziale tra stipendio netto in busta paga e costo aziendale per ogni lavoratore, è difficile e a volte impossibile intervenire sulle tre componenti del costo del lavoro, *fisco, contributi e altre componenti della retribuzione annua lorda (RAL)*, se non per redditi oltre i 45mila euro, ma limitatamente alla componente fiscale, rimodulando le aliquote. Sappiamo però che i redditi da lavoro nel nostro Paese, a seguito degli accordi Ciampi del 1993 e Berlusconi del luglio 2003, non hanno beneficiato di una congrua rivalutazione se non per il tramite degli istituti accessori allo stipendio base. Come fare allora per aumentare i redditi dei lavoratori dipendenti, degli autonomi e dei liberi professionisti? In primis consentendo a tutti i lavoratori di poter beneficiare del cosiddetto *"contrasto di interessi"*, che riesce a dare una soluzione a tutti questi temi senza causare perdite di gettito per l'erario. Oltre al contrasto di interessi, visto che già oggi sono previste deduzioni importanti, quali i 5.164 euro per la previdenza complementare, 3.615,20 euro per la sanità integrativa e sconti fiscali previsti dal TUIR per premi e prestazioni assicurative e LTC, si potrebbe pensare all'introduzione di un virtuoso *"plafond unico famiglia"* da circa 9mila euro l'anno che si potrà usare, nelle sue varie funzioni, a seconda delle esigenze familiari; lo Stato, con queste forme di *welfare* complementare e volontario, risparmia ed efficiente i servizi. Poi ci possono essere altre misure a favore delle diverse categorie; ne elenchiamo alcune: **1) Imprenditorialità giovanile.** Per favorirne l'aumento nei settori *artigianato, commercio, turismo, servizi e nuove startup* si potrebbe: a) eliminare per le nuove aperture di partita IVA la *minimum contribution*; si pagheranno i contributi sociali all'INPS o ad altro Ente l'anno successivo e per le età fino a 32 anni, disoccupati da più di un anno, donne over 47 e maschi over 55, la contribuzione è ridotta del 70% per i primi 3 anni e del 50% per i successivi 2 anni dall'apertura dell'attività con possibilità, in futuro, in modo volontario, di versare ciò che non è stato versato; b) costo partita IVA ridotto del 50% mediante contributo statale; c) per i primi 5 anni la deducibilità dei costi di avviamento è annuale, per cassa e non con ammortamento, e i costi sono valutati al 130% (tipo Industria 4.0); stesso ammortamento, sempre per 5 anni per i costi del personale assunto. **2) Agricoltura.** Per favorire e incentivare la tutela del territorio contro i danni dell'incuria, della mancata manutenzione di boschi, corsi d'acqua, zone collinari e montuose, al coltivatore, tramite un patto vigilato con lo Stato, le regioni e le comunità montane, a fronte della manutenzione del territorio assegnato all'agricoltore o di sua proprietà,

vengono pagati annualmente i contributi sociali in ragione del reddito dichiarato. **3) Dipendenti:** ampliamento del *welfare* aziendale e dei premi di risultato tramite accordi diretti semplificati e plurisoggettivi tra datori di lavoro e lavoratori interessati fino a un massimo del 10% della RAL con un limite di 5.000 euro; aumento dei buoni pasto da 5,16 a 10 euro giornalieri; introduzione del buono trasporti per un massimo di 1.200 euro annui defiscalizzato. Rispetto a ipotesi come la *flat tax* (che è un autentico motore di produzione di sommerso e irregolare) o riduzioni di aliquote che comunque generano iniquità sociali (si veda la *flat tax* per le partite IVA fino a 65mila euro), queste proposte rappresentano un autentico investimento per lo Stato che genera più occupazione, maggiori consumi, tutela del territorio con enormi risparmi sui costi post eventi calamitosi. Per i lavoratori dipendenti significa un incremento da oltre 3.000 euro netti oltre al contrasto di interessi (2.500 euro e al *welfare* aziendale; stessi incrementi per le altre categorie.

Tabella 6.2 – Tutte le tipologie di contribuenti: aliquote al lordo e al netto del bonus 80 euro

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	Reddito complessivo			Imposta netta				Imposta netta con bonus			
		Frequenza	Ammontare	Media	Frequenza	Ammontare	Media	Aliquota media G/D	Frequenza	Ammontare	Media	Aliquota media K/D
fino a 10.000	13.020.846	12.364.480	43.159.798	3,49	3.918.800	1.363.012	0,35	3,16%	3.918.800	77.802	0,02	0,18%
da 10.000 a 20.000	11.407.078	11.407.078	171.827.677	15,06	10.173.530	17.340.995	1,70	10,09%	10.173.530	12.464.099	1,23	7,25%
da 20.000 a 29.000	8.644.458	8.644.458	207.533.332	24,01	8.488.963	32.185.553	3,79	15,51%	8.488.963	28.798.427	3,39	13,88%
da 29.000 a 40.000	4.516.081	4.516.081	151.216.779	33,48	4.483.787	30.034.605	6,70	19,86%	4.483.787	30.034.605	6,70	19,86%
da 40.000 a 55.000	1.815.320	1.815.320	83.482.417	45,99	1.806.161	19.924.222	11,03	23,87%	1.806.161	19.924.222	11,03	23,87%
da 55.000 a 75.000	869.301	869.301	55.360.132	63,68	865.973	15.023.366	17,35	27,14%	865.973	15.023.366	17,35	27,14%
da 75.000 a 100.000	470.810	470.810	40.252.033	85,50	469.468	11.902.654	25,35	29,57%	469.468	11.902.654	25,35	29,57%
da 100.000 a 200.000	375.154	375.154	49.229.452	131,22	374.100	15.991.403	42,75	32,48%	374.100	15.991.403	42,75	32,48%
da 200.000 a 300.000	53.997	53.997	12.890.393	238,72	53.857	4.599.307	85,40	35,68%	53.857	4.599.307	85,40	35,68%
oltre 300.000	38.291	38.291	23.274.026	607,82	38.227	9.150.922	239,38	39,32%	38.227	9.150.922	239,38	39,32%
TOTALE	41.211.336	40.554.970	838.226.039	20,67	30.672.866	157.516.039	5,14	18,79%	30.672.866	147.966.807	4,82	17,65%

Ammontare e media in migliaia di euro

Nota: Con la lettera D si indica il reddito medio e con le lettere G e K rispettivamente l'ammontare di imposta netta pagata e l'ammontare di imposta netta con il bonus

Per finire

Giunti a questo punto, la ricchezza di proposte, tutt'altro che generiche, articolate in modo molto dettagliato, ci fa capire la complessità del lavoro che le politiche economiche devono affrontare nei prossimi dieci anni, se si vuole che le proiezioni della RGS di uscita sistematica sul finire del prossimo decennio dalla stagnazione della crescita trovino corrispondenza con la realtà. La loro realizzazione implica una convergenza sugli obiettivi di fondo da parte di tutte le forze politiche che nel periodo indicato dovessero alternarsi al governo, anche se i percorsi e le loro modulazioni potrebbero essere diverse, a seconda delle maggioranze che dovessero formarsi.

Si tratta di misure che spingerebbero, da un lato, all'utilizzo di tutta la capacità produttiva attualmente inutilizzata (disoccupazione, *in primis*) e, dall'altro, alla crescita della capacità produttiva (il prodotto potenziale).

In un contesto che comunque sarà di riduzione della quantità di lavoro disponibile (per questo la necessità di politiche che consentano il suo pieno utilizzo) a fronte di un aumento del numero delle persone che non saranno al lavoro, l'aumento della capacità produttiva potrà avvenire solamente attraverso l'aumento della produttività sistemica del lavoro. Questo sarà l'unico modo per difendere l'attuale livello di benessere.

Ma questo non è tutto, anche altre condizioni di fondo dovranno essere soddisfatte perché quell'obiettivo sia raggiunto. In particolare, esse riguardano il contesto internazionale, su cui solo in parte possiamo agire. Sarà difficile contrastare l'avvicinarsi sempre più alla frontiera tecnologica dei

Paesi ancora considerati emergenti ma già dotati di capitale umano qualitativamente superiore al nostro. Alcune delle misure indicate mirano a sostenere le nostre posizioni sul piano tecnologico internazionale, ma per contrastare in modo efficace sia le guerre commerciali, sia la competizione internazionale dobbiamo rafforzare la formazione di un'identità europea. In tal modo, si renderà più credibile quel percorso di medio periodo che le misure qui delineate hanno cercato di descrivere e la loro attuazione potrà essere compatibile con una riduzione del rapporto debito pubblico/PIL che non potrà che essere lenta.