



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

Scienza delle finanze

Lezione 11 – La spesa previdenziale

12 maggio 2026

Trieste

Nicola Comincioli

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

1

Introduzione

- La **spesa previdenziale e assistenziale** è una delle **componenti principali** del **welfare state**, **proteggendo** gli individui quando il **reddito da lavoro** viene meno (e.g., pensioni di invalidità, di vecchiaia/anzianità, sociali, per i superstiti);
- L'**intervento pubblico** in questo settore è **giustificato** da **motivazioni** di:
 - **Efficienza**: i mercati assicurativi privati possono generare una sottoproduzione;
 - **Equità**: perché lo Stato redistribuisce risorse tra individui e generazioni.
- È utile **distinguere** tra le due seguenti **voci principali**:
 - **Spesa previdenziale**: pensioni legate all'età o alla storia contributiva. È una voce di spesa che ha un peso strutturalmente elevato (20,6% del PIL nel 2020);
 - Quindi ci concentriamo su di essa e sui suoi due principali strumenti, i.e., pensioni di vecchiaia e anzianità, ossia **strumenti di redistribuzione** del **reddito** dei lavoratori;
 - **Spesa assistenziale**: interventi rivolti a condizioni di bisogno, invalidità o povertà. Si tratta di una voce di spesa molto meno rilevante (4,1% del PIL nel 2020).

2



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

2

Le cifre della spesa sanitaria pubblica

	1990	2000	2010	2012	2014	2016	2018	2020
In % del PIL								
Totale protezione sociale	20,2	21,4	25,9	26,3	27,1	26,4	26,3	31,7
di cui:								
Sanità	5,3	5,2	6,6	6,4	6,4	6,1	6,1	7,0
Previdenza	13,3	14,7	17,1	17,8	18,2	17,6	17,4	20,6
Assistenza	1,6	1,5	2,1	2,1	2,6	2,7	2,8	4,1
In % della spesa corrente al netto degli interessi								
Totale protezione sociale	55,2	59,0	62,4	63,1	63,7	57,9	58,3	61,2
di cui:								
Sanità	14,6	14,4	16,0	15,4	15,0	13,4	13,4	13,5
Previdenza	36,3	40,6	41,3	42,7	42,6	38,5	38,7	39,8
Assistenza	4,3	4,1	5,2	5,0	6,1	6,0	6,2	7,9

Tabella Spesa per protezione sociale. Fonte: Rosen & Gayer.

Contenuti della lezione

- **Capitolo 12:** La spesa previdenziale:
 - Effetti della **previdenza sociale** sul **comportamento** economico:
 - Le scelte di risparmio;
 - Dalle **mutue** al sistema **universale e obbligatorio**;
 - Sistemi **pensionistici a capitalizzazione** e a **ripartizione**;
 - Sistemi **contributivi** e **retributivi**;
 - Sistemi **pensionistici, patti** intra- e intergenerazionali;
 - Le riforme **Amato** e **Dini**;
 - Gli interventi **successivi** alla riforma Dini;
 - Il sistema **sperimentale** degli **anticipi** pensionistici e il passaggio a «Quota 100» e «Quota 102»;
 - Una **valutazione** delle **riforme** adottate e gli scenari di previsione.

Effetti della previdenza sociale sul comportamento economico

- Le **scelte** di risparmio possono essere lette attraverso la **teoria del ciclo vitale del risparmio**, in base alla quale gli individui non decidono quanto consumare guardando solo al reddito di oggi, ma pianificando sull'intera vita:
 - Senza previdenza, durante la **vita lavorativa** si **risparmia** per **finanziare il consumo futuro**, cioè il periodo in cui il **reddito** da lavoro **viene meno**;
 - La **previdenza pubblica modifica** questo **equilibrio** perché introduce **contributi obbligatori** oggi e **prestazioni pensionistiche** domani (redistribuzione);
 - Quindi la previdenza può cambiare il modo in cui gli individui distribuiscono consumo e risparmio tra presente e futuro.
- La **capacità di consumo** può essere **trasferita** nel **tempo** attraverso:
 - **Risparmio**: rinunciare a consumo presente per ottenere più consumo futuro (tasso attivo).
 - **Indebitamento**: aumentare il consumo presente riducendo quello futuro (tasso passivo).
- Gli individui, a seconda delle loro **preferenze**, possono **adattare il consumo** lungo la vita, e.g., stabilizzando il proprio tenore di vita attraverso il risparmio.

5

5

Le scelte di risparmio

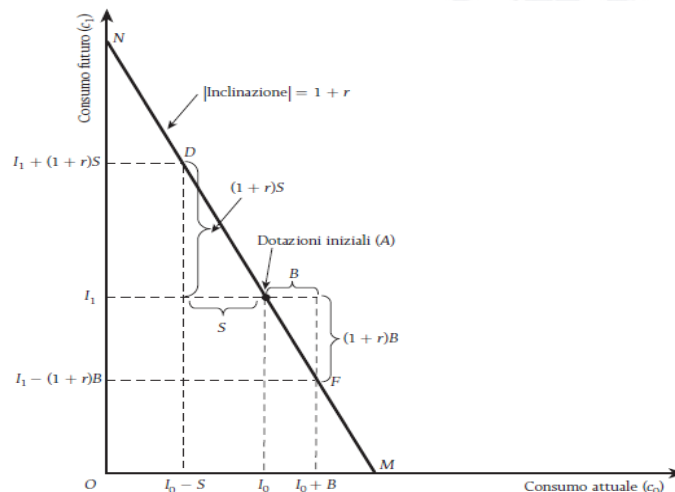


Figura Vincolo di bilancio per il consumo presente e futuro. Fonte: Rosen & Gayer.

6

6

Le scelte di risparmio

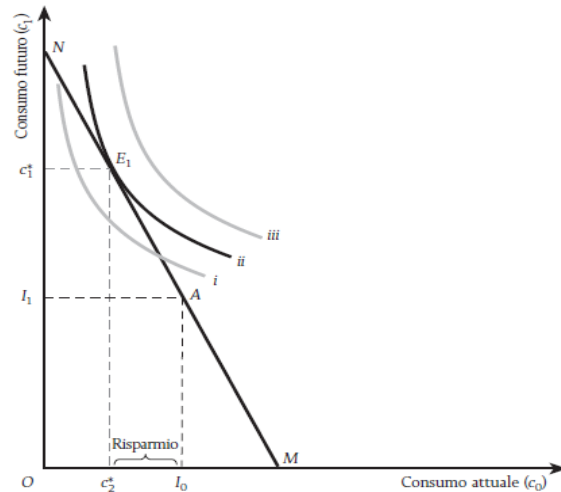


Figura Scelta fra consumo attuale e consumo futuro. Fonte: Rosen & Gayer.

7

7

Le scelte di risparmio

- Se i **lavoratori** sanno che **riceveranno** una **pensione pubblica**:
 - I contributi versati possono essere visti come una forma di **risparmio obbligatorio**;
 - Quindi **possono ridurre** il **risparmio privato**, aspettandosi un reddito previdenziale futuro.
 - Si tratta di **effetto sostituzione della ricchezza**, i.e., la previdenza pubblica sostituisce, almeno in parte, il risparmio privato.
- Il risparmio privato non è necessariamente ridotto dalla previdenza a causa di:
 - **Effetto anticipo del pensionamento**: se il sistema pensionistico incentiva ad andare in pensione prima, aumenta il periodo da finanziare senza reddito da lavoro. Un individuo potrebbe quindi risparmiare di più durante la vita lavorativa;
 - **Effetto eredità**: Se la previdenza trasferisce risorse dai lavoratori ai pensionati, i genitori possono voler compensare i figli, aumentando il risparmio destinato all'eredità.
- **Problema**: i contributi versati oggi finanziano le **pensioni correnti**, non un fondo accumulato per il futuro, quindi se cala il risparmio privato e non aumenta il risparmio pubblico, può ridursi l'**accumulazione complessiva di capitale**.

8

8

Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

- **Storicamente**, le prime forme di protezione sociale nascono da mutue di categoria, organizzate da **specifici gruppi di lavoratori**. Il sistema iniziale è quindi:
 - Estremamente **frammentato**;
 - Legato alla posizione lavorativa e quindi **non universale**.
- Con l'industrializzazione e la formazione della classe operaia, la **previdenza** diventa **progressivamente** una **questione pubblica**, quindi lo stato interviene rendendola:
 - **Obbligatoria**, perché non viene lasciata alla sola scelta individuale;
 - **Pubblica**, perché gestita da istituti pubblici;
 - Sempre più **estesa**, perché coinvolge categorie crescenti di lavoratori.
- Di seguito i **momenti chiave** dello sviluppo del **sistema previdenziale in Italia**:
 - **1864**: prime pensioni di **invalidità/vecchiaia**, limitate agli impiegati dipendenti dello Stato;
 - **1919**: assicurazione **obbligatoria** estesa agli operai dipendenti **privati**;
 - **1939**: introduzione delle pensioni per i **superstiti** per gli operai dipendenti privati;
 - ...

9

9

Dalle mutue al sistema universale e obbligatorio

- (continua):
 - **'50/'60**: obbligo esteso ad **altre categorie** di lavoratori, e.g., artigiani, commercianti, etc.;
 - **Fine '70**: introduzione delle **pensioni sociali**, cioè prestazioni rivolte a soggetti in condizioni di bisogno, anche senza una piena storia contributiva.
- Fino alla fine degli anni Settanta, la **crescita** della **spesa** previdenziale riflette quindi soprattutto l'**estensione** della **copertura**. Negli anni '80 e nei primi anni '90 cominciano ed emergere invece squilibri più profondi, principalmente legati a:
 - Metodo di **finanziamento** degli **enti previdenziali**;
 - Andamento **macroeconomico** e **demografico**.
- Si forma così un **debito previdenziale**:
 - Il **valore attuale** delle **pensioni** promesse **supera** il valore attuale dei **contributi** attesi;
 - Da qui nasce la **stagione** delle **riforme**: Amato, Dini, Prodi, Berlusconi, Monti-Fornero, per **riequilibrare** i contributi raccolti con gli impegni pensionistici futuri.

10

10

Sistemi pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione

- Per comprendere la formazione del debito previdenziale, è necessario comprendere i criteri che influenzano la determinazione delle prestazioni previdenziali. Gli **oneri e contributi previdenziali** pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro possono essere **impiegati** dagli istituti **previdenziali** in modo diverso;
1. **Sistema a ripartizione:**
 - Il **gettito contributivo** riscosso in ogni periodo è destinato al **finanziamento** delle **prestazioni** erogate in quello stesso periodo;
 - Non c'è accumulo individuale, ma un **trasferimento** tra **generazioni**;
 - La pensione dipende dall'andamento dell'**economia**.
 2. **Sistema a capitalizzazione:**
 - I contributi versati dai lavoratori sono **investiti** nel mercato dei **capitali** e, al momento del pensionamento, la pensione è pari ai **contributi** versati **augmentati** del tasso di **rendimento** ottenuto dal loro investimento;
 - La pensione dipende dall'andamento dei **mercati finanziari**.

11

11

Sistemi pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione

- Per mettere in luce le differenze, consideriamo un **modello** di:
 - Un'**economia** dove sono presenti solo **due generazioni**, giovani e anziani;
 - I **giovani** guadagnano un monte **salari** S sul quale pagano un'aliquota **contributiva** c ;
 - Gli **anziani** percepiscono una **pensione** P ;
 - Definiamo inoltre un tasso di crescita della **popolazione** n , un tasso di crescita della **produttività** (quindi salari) m un tasso di **rendimento** reale del capitale r .

- Con un **sistema a ripartizione**, le **pensioni** pagate nel periodo $t + 1$ sono date da:

$$P_{r,t+1} = cS_t(1+n)(1+m)$$

- Invece, con un **sistema a capitalizzazione**, le **pensioni** sono:

$$P_{c,t+1} = cS_t(1+r)$$

- Chiaramente, i due sistemi si **equivalgono** se:

$$1+r \approx (1+n)(1+m)$$

12

12

Sistemi pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione

- Originariamente, il sistema previdenziale italiano era a **capitalizzazione**, cioè la prestazione previdenziale era **proporzionale** al termine $(1 + r)$, ossia al **rendimento reale** dell'investimento sul mercato dei capitali;
- La forte **inflazione** nel corso degli anni '70 (innescata dalle crisi petrolifere), ha **eroso** il **valore reale** delle **riserve** degli istituti previdenziali, favorendo un graduale **passaggio** ad un sistema a **ripartizione**;
- In un sistema a **ripartizione**, la prestazione previdenziale è **proporzionale** al termine $(1 + n)(1 + m)$, cioè beneficia di:
 - Crescita della **popolazione**;
 - Crescita della **produttività**, che si traduce in maggiori **salari**.
- L'economia italiana degli anni '70 presentava valori di m ed n **elevati**, giustificando il sistema a ripartizione, ma **successivamente** sono **diminuiti**:
 - Crescita della popolazione e dei salari rallenta, quindi **crece poco** il **monte contributivo**;
 - **Sorpasso** di **impegni** previdenziali sul **monte** contributivo (debito previdenziale).

Sistemi contributivi e retributivi

- In aggiunta al sistema di gestione del monte contributivo, il valore della **prestazione previdenziale** dipende dal **criterio di calcolo** adottato;
- Sistema **retributivo**:
 - La pensione dipende dalla **retribuzione** del lavoratore;
 - Può fare riferimento, e.g., all'**ultimo salario** oppure alla **media** dei salari percepiti;
 - L'**obiettivo** è garantire uno **standard** di vita **vicino** a quello mantenuto **durante** il **lavoro**.
- Sistema **contributivo**:
 - La pensione dipende dai **contributi versati** durante la vita lavorativa;
 - Meccanismo con analogie al **risparmio obbligatorio**, i.e. la pensione percepita dipende da quanto **effettivamente** versato;
 - Il tasso di remunerazione del capitale risparmiato non è quello di mercato (sistemi a capitalizzazione) ma è definito dalla legge.

Sistemi contributivi e retributivi

- Fino agli anni '90, il sistema italiano era prevalentemente:
 - **A ripartizione**, perché i contributi dei lavoratori finanziavano le pensioni correnti;
 - **Retributivo**, perché la pensione era legata alla retribuzione del lavoratore;
 - Quindi l'equilibrio dipendeva dal rapporto tra lavoratori e pensionati, con un legame ai contributi versati debole.
- Questa **combinazione** ha creato **problemi rilevanti**:
 - Forte **crescita** della **spesa** pensionistica;
 - **Debito previdenziale** elevato;
 - **Trattamenti** molto **diversi** tra categorie di **lavoratori** (dipendenti e autonomi);
 - **Trattamenti** molto **diversi settori** economici (industria, agricoltura e servizi);
 - **Prestazioni** usate in modo **improprio**, e.g., pensioni di anzianità e di invalidità.
- Il **problema italiano** non era solo «pagare troppe pensioni», ma avere un sistema poco sostenibile e poco uniforme tra gruppi di lavoratori.

15

15

Sistemi pensionistici, patti intra- e intergenerazionali

- La **spesa previdenziale** ha effetti **redistributivi** molto rilevanti, che non riguardano solo il **bilancio pubblico**, ma anche la **distribuzione** del **reddito** tra gruppi sociali. Ogni sistema pensionistico pubblico incorpora un **patto** tra **generazioni**:
 - I **lavoratori** versano **contributi**;
 - Gli **anziani** ricevono **pensioni**;
 - Lo **Stato** garantisce le **regole** del trasferimento.
- Nonostante l'**elevato debito previdenziale**, le **riforme** pensionistiche sono un **tema** molto **delicato** proprio perché **modificano** questo **patto** implicito tra generazioni:
 - Chi paga e chi riceve?
 - Quale generazione sostiene il costo dell'aggiustamento?
- Questo **trasferimento di risorse**:
 - Nei sistemi a **capitalizzazione**, dipende dal **confronto** tra **rendimento** riconosciuto sui **contributi** e rendimento **effettivo** dei mercati **finanziari**;
 - Nei sistemi a **ripartizione** il punto centrale è l'equilibrio tra contributi e pensioni pagate.

16

16

Sistemi pensionistici, patti intra- e intergenerazionali

- Nei sistemi a ripartizione, i contributi dei lavoratori finanziano direttamente le pensioni correnti, quindi, per evitare squilibri, serve un'**aliquota contributiva di equilibrio**;
- Si tratta dell'aliquota c che consente al sistema previdenziale di **pareggiare entrate contributive e uscite pensionistiche**:

$$cS_{t+1}N_{t+1} = N_tP_t$$

- Dove:
 - N_t è il numero di **pensionati**;
 - P_t è la **pensione** pro capite;
 - N_{t+1} è il numero di **lavoratori**;
 - S_{t+1} è il **salario** pro capite.
- Tale formula può essere **espressa** in termini di P_t nei diversi sistemi previdenziali, per capire come le **risorse a disposizione** delle due **generazioni variano**.

17

17

Le riforme Amato e Dini

- Tra gli '80 e i '90 emerge un **problema strutturale**, cioè la **spesa pensionistica cresce** troppo **rapidamente** rispetto alle **entrate** contributive;
- Si apre quindi una **stagione di riforme** con l'obiettivo comune di **frenare** la **dinamica** della spesa previdenziale, disegnando il **passaggio** da un **sistema** pensionistico molto generoso e frammentato ad uno più **sostenibile** e **uniforme**;
- La **riforma Amato** (1992) introduce le seguenti modifiche:
 - Aumenta l'**età** per la **pensione** di **vecchiaia**: uomini (60→65 anni) e donne (55→60 anni);
 - Introduce il **requisito** di 20 anni di **contributi** per la pensione di **vecchiaia** e 35 per la pensione di **anzianità**;
 - Le pensioni non vengono più rivalutate in base ai **salari**, ma in base ai **prezzi**. (lasciando invariato il potere di acquisto).
- Questa riforma sostanzialmente **riduce** molto la **generosità** del sistema, ma **protegge** chi era già **pensionato** o vicino alla pensione.

18

18

Le riforme Amato e Dini

- La riforma Dini (1995):
 - **Mantiene** un sistema a **ripartizione**, i.e. i contributi correnti finanziano le pensioni correnti;
 - **Modifica** però la **logica** del sistema da **retributiva** a **contributiva**: la pensione dipende dai contributi versati durante la vita lavorativa, non dal salario percepito.
- Questo passaggio è però graduale:
 - I lavoratori con **almeno 18 anni** di contributi mantengono le regole della riforma Amato;
 - I lavoratori con **meno di 18 anni** di contributi trovano un sistema misto/pro quota;
 - I **nuovi** lavoratori **dal 1996** trovano il sistema contributivo «puro»;
 - Si crea una forte **differenza** tra **generazioni**.
- Con questo sistema, durante la vita lavorativa si accumula un **montante contributivo**, che dipende da **contributi** (retribuzioni), **aliquota** contributiva e **PIL**;
- Al momento del **pensionamento**, il montante viene **trasformato** in **pensione** tramite un **coefficiente di trasformazione**, che dipende dall'età di pensionamento, per disincentivare il **pensionamento anticipato**.

Gli interventi successivi alla riforma Dini

- Dopo la riforma Dini, il sistema pensionistico continua a essere corretto con interventi successivi, sempre con il medesimo obiettivo. Alcuni passaggi chiave:
 - **Prodi** (1998): accelera l'uniformazione dei regimi pensionistici e aumenta per alcune categorie i requisiti di età per la pensione di anzianità;
 - **Berlusconi** (2004) approva la legge Maroni, 243/2004, che mira a contenere ulteriormente la spesa pensionistica nel lungo periodo;
 - Introduce **requisiti** più **rigidi** per andare in pensione, i.e. 40 anni di contributi, oppure 65 anni di età per gli uomini, 60 per le donne, con almeno 35 anni di contributi;
 - Dall'1 gennaio 2008 i requisiti sarebbero aumentati bruscamente («scalone»);
 - **Prodi** (2007) sostituisce lo «scalone» con una serie di «scalini», rendendo più graduale l'aumento dell'età pensionabile;
 - Introduce il **sistema** delle **quote**, per cui il diritto alla pensione dipende dalla somma tra età anagrafica e anni di contribuzione, partendo da «Quota 97»;
 - **Berlusconi** (2009) equipara uomini e donne e introduce l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita.

La riforma Fornero

- La riforma **Fornero** (2011), nel contesto della **crisi del debito sovrano** in Europa, interviene su **elementi centrali** del sistema pensionistico:
 - **Elimina** il sistema **delle quote** e prevede **due principali** canali di **uscita**;
 - **Pensione di vecchiaia**: con 20 anni di contributi e almeno 67 anni di età;
 - **Pensione anticipata**: prima dei 67 anni ma solo con un'anzianità contributiva elevata.
- Dal 2012, viene applicato a tutti i lavoratori il **sistema contributivo**, **riducendo il vantaggio** previsto dalla riforma Dini per i lavoratori più anziani;
- La riforma ha prodotto il **problema sociale e politico rilevante** degli **esodati**:
 - Si tratta di **lavoratori** che erano **usciti** dal mercato del lavoro **contando** di andare presto in **pensione** secondo le regole vigenti;
 - Con l'**innalzamento** dei **requisiti**, molti si sono trovati in una **situazione critica**, i.e. non più occupati, non ancora pensionati e senza reddito per un periodo più lungo del previsto;
 - Per questo sono state necessarie **salvaguardie** e **risorse aggiuntive** per circa 200 mila lavoratori (e.g., accesso alla pensione con le regole precedenti).

Il sistema sperimentale degli anticipi pensionistici e il passaggio a «Quota 100» e «Quota 102»

- Uno degli aspetti più criticati della riforma Fornero è la riduzione della flessibilità in uscita dal lavoro. Dal 2017 vengono introdotte misure sperimentali per consentire uscite anticipate, soprattutto in situazioni di difficoltà:
 - **APE volontario**: prestito bancario per lavoratori prossimi alla pensione, che viene poi restituito tramite trattenute sulla pensione.
 - **APE aziendale**: il datore di lavoro contribuisce al montante del lavoratore per rendere meno costosa l'uscita anticipata.
 - **APE sociale**: Indennità pubblica per categorie fragili: disoccupati, caregiver, invalidi civili, lavoratori con mansioni gravose.
- **Conte (2019)**:
 - Torna la logica delle **quote**, cioè la somma tra età anagrafica e anni di contributi;
 - **Quota 100**: accesso con almeno 62 anni di età e 38 anni di contributi (valida 2019-2021);
 - **Quota 102**: accesso con almeno 64 anni di età e 38 anni di contributi;
 - Introdotta norma per il pensionamento **anticipato femminile** con requisiti specifici.

Una valutazione delle riforme adottate e gli scenari di previsione

- Le riforme dagli anni Novanta in poi:
 - Hanno **ridotto** la **generosità** del sistema e rafforzato il metodo contributivo
 - Gli **effetti** principali si vedono soprattutto nel **lungo periodo**, non immediatamente.
- L'impatto delle riforme può essere studiato attraverso il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, che dipende da, e.g., dipende da crescita del PIL, occupazione, andamento demografico, età effettiva di pensionamento, piena applicazione del metodo contributivo;
- Secondo le previsioni dell'ISTAT, la spesa crescerà fino a un picco intorno al 2044, poi tenderà a ridursi grazie al pieno contributivo e all'«uscita» dei *baby boomers*;
- Il sistema resta a ripartizione:
 - I lavoratori di oggi finanziano i pensionati di oggi;
 - Con il contributivo rimane il rischio demografico (meno lavoratori e più pensionati);
 - Aumentare l'aliquota contributiva non è una soluzione neutrale, perché aumenta il costo del lavoro e può scoraggiare il lavoro regolare.

23

23

Una valutazione delle riforme adottate e gli scenari di previsione

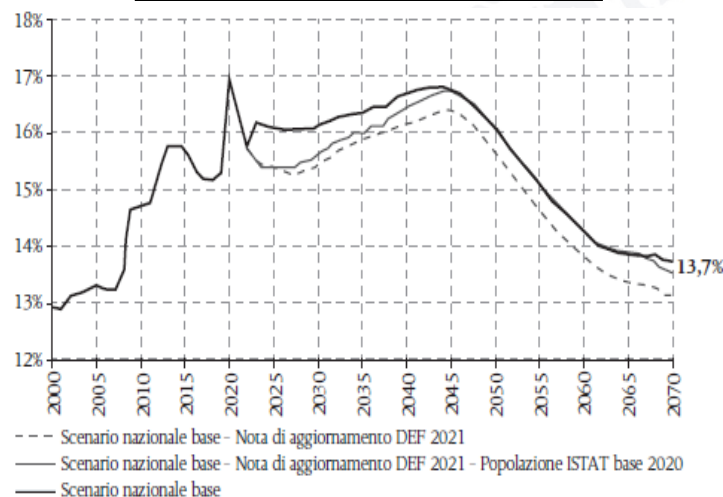


Figura Spesa pubblica per pensioni. Fonte: Rosen & Gayer.

24

24

Prossima lezione

Tassazione e distribuzione del reddito
Capitolo 14, Rosen & Gayer