

# Note sull'evoluzione storica del sistema pensionistico italiano e sulle prospettive attuali

FELICE ROBERTO PIZZUTI

**1. Introduzione.** Dal secondo dopoguerra ad oggi, il nostro sistema pensionistico è stato incessantemente oggetto di dibattito e di riforme anche radicali, motivate da esigenze e obiettivi mutevoli nel tempo.

L'evoluzione delle idee e delle scelte concrete per certi aspetti ha seguito anche oscillazioni tra tendenze opposte; quest'andamento risente dei legami funzionali esistenti – ma non privi di sfasamenti temporali – tra i sistemi pensionistici e gli equilibri economici, politici, sociali e culturali anch'essi caratterizzati da significativi e alterni mutamenti negli ultimi sessant'anni.

La consapevolezza di questi legami, la loro valutazione nell'esperienza storica italiana e la considerazione degli aspetti di medio-lungo periodo che caratterizzano la funzionalità dei sistemi pensionistici sono aspetti che andrebbero tenuti debitamente in conto nel rapportarsi ai problemi previdenziali attuali; questi, invece, spesso sono percepiti o comunque impostati condizionatamente a vincoli, veri o presunti, di natura contingente e astraendo da alcune caratteristiche strutturali del loro funzionamento.

Nel prossimo paragrafo verranno richiamati i principali cambiamenti intercorsi nel nostro sistema pensionistico, i loro legami con l'evoluzione economica e sociale complessiva ed alcuni aspetti analitici in materia di trasferimenti intergenerazionali<sup>1</sup>.

Tenendo conto di questi richiami, prima di passare alle conclusioni, nel paragrafo 3 si procederà ad una valutazione dei problemi e delle scelte che oggi si prospettano.

## 2. L'evoluzione storica e alcuni aspetti analitici

**2.1.** I sistemi pensionistici svolgono, in età contemporanea, una funzione che soddisfa un'esigenza sempre esistita: ridistribuire parte del reddito correntemente prodotto dalle generazioni attive per sostenere le contemporanee generazioni anziane non più in grado di mantenersi con il proprio lavoro.

Con l'affermazione dell'economia capitalistica, con il passaggio dalla civiltà contadina a quella industriale, con l'urbanesimo e la forte attenuazione del ruolo solidaristico svolto dalla famiglia e dalle comunità rurali, i trasferimenti intergenerazionali hanno trovato le nuove forme di tipo assicurativo a noi contemporanee le quali, tuttavia, specialmente in alcune versioni, non mostrano sempre con chiarezza la loro funzione di redistribuzione del reddito correntemente prodotto e la loro natura socialmente meritoria; tuttavia, anche se percepiti con minore consapevolezza, questi sono aspetti centrali dei trasferimenti pensionistici, comunque e indi-

pendentemente dal fatto che siano gestiti da operatori pubblici o privati e dai meccanismi di finanziamento utilizzati.

L'assicurazione pensionistica per l'invalidità civile e la vecchiaia nasce in Italia nel 1898 su base volontaria; nel 1919 diventa obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti. Il principio assicurativo è di tipo individuale, a capitalizzazione; i contributi sono proporzionali alle retribuzioni.

Lo stato provvede alla fondazione e all'amministrazione dell'ente di gestione – prima Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia, poi Cassa nazionale per le assicurazioni sociali – senza però alterare il carattere privatistico che regola i rapporti tecnico-finanziari tra prestazioni e contributi di ciascun assicurato.

La principale e significativa manifestazione dell'intervento pubblico si estrinseca nella obbligatorietà assicurativa. Con essa si riconoscono le motivazioni non solo sociali e politiche, ma anche d'efficienza economica connesse, da un lato, all'opportunità di una gestione unitaria e di uno sviluppo diffuso di questa forma assicurativa e, d'altro lato, alla difficoltà di affidare tali obiettivi alle scelte individuali e all'offerta del mercato.

Nei termini dell'economia del benessere – cioè di quella sezione della teoria economica liberale che analizza, tra l'altro, le circostanze nelle quali si verificano i cosiddetti fallimenti del mercato e del non mercato – l'intervento pubblico soddisfa le esigenze poste dalla meritorietà e dalle elevate economie di scala che normalmente caratterizzano le assicurazioni previdenziali.

Negli anni compresi tra le due guerre il sistema pensionistico si espande per numero di assicurati ed importo medio delle pensioni; contestualmente cresce anche il ruolo dell'operatore pubblico come organizzatore delle assicurazioni previdenziali.

Negli anni Trenta, a più riprese si susseguono provvedimenti che vanno nella direzione, oramai matura, di costruire un sistema nazionale di previdenza sociale.

Nel 1933, la Cassa assume la denominazione di Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (INFPS). Come viene sottolineato nella relazione ministeriale di accompagnamento ad un Decreto del 1935, il nuovo organismo «non è solo considerato come un ente assicuratore, ma risulta investito di pieno diritto della missione sociale di organo sociale per la previdenza fascista»<sup>2</sup>.

Lo sviluppo quantitativo amplifica gli effetti finanziari derivanti dalla gestione a capitalizzazione; viene a crearsi un flusso crescente di risparmio forzoso da parte degli assicurati che confluisce verso l'ente gestore.

2.2. Gli sconvolgenti fenomeni inflazionistici connessi agli eventi della seconda guerra mondiale mutano completamente il quadro di riferimento finanziario in cui operano le gestioni previdenziali. L'importo medio delle pensioni erogate nel 1944 vale, in termini reali, un undicesimo di quanto valeva nel 1934-35. L'inflazione bellica riduce drasticamente anche il valore effettivo delle riserve dei fondi di gestione che, oltretutto, erano state già ampiamente utilizzate dalle autorità governative per il finanziamento della guerra. Il fenomeno continua negli anni immediatamente successivi.

Vengono dunque meno le condizioni di stabilità monetaria indispensabili al

buon funzionamento del sistema assicurativo basato sul criterio della capitalizzazione.

Per far fronte alle esigenze impellenti poste dalle nuove circostanze, viene presa una serie di provvedimenti contingenti che sono concepiti come provvisori, ma che costituiranno le premesse di un cambiamento strutturale del sistema pensionistico.

Ovviando all'impossibilità dei singoli assicurati di rivalutare le proprie riserve, tra il 1945 e il 1947 vengono istituiti il Fondo di integrazione e il Fondo di solidarietà sociale gestiti a ripartizione. Utilizzando le entrate contributive correnti, che crescono in parallelo alla ripresa economica del paese, si possono finanziare prestazioni aggiuntive a quelle derivanti dalla capitalizzazione il cui valore reale è sempre più irrisorio.

Si conferma che i trasferimenti pensionistici dipendono dal reddito correntemente prodotto e che il sistema a ripartizione rende solo più trasparente tale legame. L'accrescimento del numero e del peso relativo delle prestazioni integrative erogate dai nuovi fondi a ripartizione rispetto alla pensione base derivante dalla capitalizzazione sanziona di fatto il cambiamento delle modalità di finanziamento del sistema pensionistico.

Alcuni assegni aggiuntivi nati per corrispondere in via transitoria all'emergenza del periodo daranno luogo ad istituti stabili come la tredicesima mensilità, i trattamenti minimi pensionistici, la rivalutazione automatica delle pensioni a salvaguardia del loro potere d'acquisto.

L'emergenza post bellica può considerarsi operante fino al 1952, quando con la legge del 4 aprile n. 218 si procede ad un riordino complessivo in materia pensionistica.

Nel complesso, il sistema pensionistico esce notevolmente e stabilmente trasformato dal dopoguerra; i problemi stimolati o anche solo evidenziati dall'eccezionalità del periodo inducono un cambiamento radicale che si concretizza progressivamente negli anni successivi. Dalla previdenza intesa come istituto assicurativo di natura privata che copre a livello individuale i più svariati rischi, in particolare quello della vecchiaia, ci si avvia verso la concezione della sicurezza sociale o del *welfare state*.

Tale cambiamento è in sintonia con il nuovo clima politico e sociale emerso nel dopoguerra che, peraltro, trova elementi di corrispondenza, o almeno di non conflittualità, con le nuove indicazioni keynesiane di politica economica: il *welfare state* viene inteso non solo come obiettivo sociale ma come strumento economico che contribuisce alla ricostruzione e alla crescita.

Nell'ambito di questa trasformazione, pur non essendo affatto un percorso obbligato, prende corpo anche un altro fenomeno: la progressiva assegnazione al sistema pensionistico di compiti assistenziali o di politica economica e sociale i quali, peraltro, danno luogo a prestazioni che si confondono contabilmente con quelle istituzionali di natura previdenziale.

Per il risultato complessivo del bilancio pubblico la cosa è irrilevante. Tuttavia, in un sistema che continua ad essere di tipo non universalistico – ma che sia per gli oneri sia per i benefici è sostanzialmente rivolto al mondo del lavoro, essenzialmente quello dipendente – la registrazione indistinta in uno stesso bilancio di flus-

si finanziari motivati da finalità disomogenee si presta ad interpretazioni economicamente e politicamente fuorvianti, se non strumentali, dei risultati di gestione.

2.3. Fino al 1964, l'evoluzione del sistema pensionistico dei lavoratori dipendenti si caratterizza essenzialmente per la rilevante espansione quantitativa lungo le coordinate stabilite nel 1952. L'innovazione più significativa è, probabilmente, la concessione dell'assistenza medica ai pensionati i cui oneri vengono inizialmente posti a carico della gestione pensionistica.

In questi dodici anni, la crescita media annuale in termini reali delle entrate e delle uscite complessive è, rispettivamente, del 15,0% e del 12,8%, mentre il PIL cresce ad un ritmo del 4,7%<sup>3</sup>. Questo forte sviluppo del sistema pensionistico è spiegato essenzialmente dalla sua esigua base di partenza; tuttavia va notato che la crescita delle spese non-previdenziali è più che doppia rispetto a quelle previdenziali, cosicché, mentre nel 1952 le prime erano pari a circa il 10% delle seconde, nel 1964 la quota sale a circa il 40%.

Al crescere delle disponibilità di reddito del paese, il criterio della ripartizione consente, anche mediante il continuo adeguamento delle aliquote, di aumentare le prestazioni pensionistiche rispetto ai bassi livelli del dopoguerra e di mantenere, al contempo, un sostanziale equilibrio assicurativo tra i flussi in entrata e in uscita.

Il finanziamento a ripartizione, oltre a consentire l'immediato adeguamento delle prestazioni pensionistiche all'aumentato reddito del paese, facilita anche la possibilità di perseguire con uno stesso strumento, addirittura in uno stesso bilancio, le finalità di natura previdenziale del sistema pensionistico con altre di natura politico-sociali. Questa commistione risulta ancora più evidente nelle modalità istitutive delle gestioni pensionistiche dei lavoratori autonomi che vedono la luce tra il 1957 e il 1967. Esse fanno registrare immediatamente o quasi saldi passivi; il fenomeno diventerà stabile e vistoso nella gestione dei coltivatori diretti. Il metodo di calcolo delle pensioni e i contributi versati nella grande maggioranza dei casi non consentono, anche a regime, di maturare pensioni superiori al minimo cosicché si dà per scontato l'intervento integrativo di natura assistenziale.

Tra il 1965 e il 1969 un insieme di provvedimenti significativi che riformano il nostro sistema pensionistico fa compiere un ulteriore salto applicativo nel passaggio dalla logica assicurativa a quella di sicurezza sociale.

Nel 1965, con la legge n. 903 viene istituito il Fondo sociale nel quale vengono canalizzati i crescenti contributi pubblici corrispondenti alle aumentate finalità sociali attribuite al sistema pensionistico; tra queste figura il nuovo istituto della «fascia di pensione sociale» erogata in misura unica a tutti i pensionati per garantire una base comune di protezione. La stessa legge istituisce due nuove forme di pensione, quella di anzianità e quella privilegiata.

Nel 1968, per i lavoratori dipendenti viene introdotto il sistema di calcolo retributivo che sostituisce quello di tipo contributivo. Nel nuovo sistema, la pensione viene a dipendere dalla retribuzione media percepita nell'ultimo periodo lavorativo che inizialmente è fissato in tre anni e poi viene elevato a cinque.

L'anzianità contributiva è comunque rilevante per determinare la quota della retribuzione media dell'ultimo periodo lavorativo che definisce l'ammontare della

pensione; inizialmente, nel settore privato, tale quota<sup>4</sup> può arrivare al massimo al 65% per chi ha svolto quarant'anni di attività, ma già nel '69 viene elevata al 74% e nel '76 passerà stabilmente all'80%.

Nel 1969 nasce il Fondo pensione dei lavoratori dipendenti che perde ogni legame anche formale con la capitalizzazione, essendo gestito interamente a ripartizione.

Nella seconda metà degli anni Sessanta e nel corso degli anni Settanta vengono presi molti provvedimenti che migliorano le prestazioni, ma aumentano particolarmente quelle di natura non-previdenziale le quali vengono ad incidere in misura crescente sulle uscite complessive.

Nel 1969 vengono aumentati i trattamenti minimi e maggiorate del 10% le pensioni liquidate in precedenza; sono migliorate le condizioni di accesso alle pensioni di anzianità e di reversibilità; sono accordati ai pensionati gli assegni familiari; viene riconosciuto il periodo di servizio militare ai fini dell'anzianità contributiva e si concede la facoltà di riscatto dei periodi di studio; viene stabilita la perequazione automatica delle pensioni al costo della vita; dal 1975 il criterio di rivalutazione delle pensioni terrà conto anche della dinamica reale dei salari; viene istituita la pensione sociale ai cittadini ultra sessantacinquenni sprovvisti di reddito; nel 1968 viene varato il primo provvedimento di prepensionamento.

Nei sette anni tra il '64 e il '71 il tasso medio annuo di aumento delle uscite, che in precedenza era inferiore, diventa superiore a quello delle entrate ed entrambi superano quello del PIL: in termini reali, sono pari, rispettivamente al 12,0%, al 7,1% e al 5,1%. Lo stesso accade nel decennio successivo, ma il divario tra le dinamiche delle entrate e delle uscite si attenua: i tre tassi sono 7,9% per le uscite, 6,7% per le entrate e 3,8% per il PIL.

2.4. Negli anni Settanta, ad ulteriori provvedimenti migliorativi delle prestazioni si accompagna anche un aumento delle aliquote contributive che nel giro di circa due anni – tra la fine del '73 e l'inizio del '76, – aumentano di ben 4,51 punti percentuali, dal 19,10% al 23,61%.

Nella valutazione degli andamenti di bilancio va tuttavia notata l'accentuata divaricazione tra l'andamento del saldo complessivo delle gestioni Inps interessate all'assicurazione pensionistica e quello del saldo limitato alle poste di natura previdenziale. Tra il 1964 e il 1980, mentre il primo saldo – a prezzi costanti del 1985 – precipita da un valore positivo di 3662 miliardi di lire ad uno negativo di 4178, il secondo accresce l'attivo da 3957 a 5725 miliardi di lire.

Sul finire degli anni Settanta vengono lanciati i primi allarmi di una lunga serie sulla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, ma essi si basano sui saldi dei bilanci complessivi i quali, come si è visto, sono profondamente alterati dalle uscite derivanti da compiti assistenziali e di politica economica. Naturalmente, le uscite non previdenziali rappresentano comunque un onere per il complessivo bilancio pubblico, ma il loro finanziamento riguarda la fiscalità generale, non la contribuzione commisurata ai soli redditi da lavoro dipendente che, invece, è ancora più che sufficiente a garantire l'equilibrio attuariale dello schema assicurativo.

Nella loro concreta applicazione effettuata nel nostro paese nei due decenni successivi al dopoguerra, i passaggi dalla capitalizzazione alla ripartizione e dal contri-



butivo al retributivo sembrano aver comportato un allentamento della disciplina finanziaria. Peraltro, un giudizio più ponderato richiederebbe non solo di tener conto dei ricordati elementi di confusione contabile generati dalla commistione tra flussi di natura previdenziale e non previdenziale, ma anche di valutare l'evoluzione del sistema previdenziale e del suo ruolo interattivo nel contesto di una società in grande cambiamento e di un'economia nazionale in tumultuosa crescita. In ogni caso, limitatamente alla valutazione del settore previdenziale, è utile sottolineare che le diverse possibili combinazioni tra i metodi di finanziamento (a capitalizzazione e a ripartizione) e le modalità di calcolo (contributivo e retributivo) non implicano un diverso grado di coerenza né con l'equilibrio finanziario di gestione, né con l'equità attuariale sia all'interno che tra diverse generazioni; gli esiti – sia quelli finanziari sia quelli equitativi – dipendono dalle concrete regole applicative dei diversi sistemi e dai contesti che le condizionano.

2.5. Per il sistema pensionistico, gli anni Ottanta si presentano con problematiche sensibilmente diverse rispetto a quelle presenti all'inizio del decennio precedente.

Allora si era appena definito il nuovo assetto scaturito dalla serie di provvedimenti d'urgenza e di riforme iniziata nel dopoguerra e prevalevano le esigenze e lo spirito della crescita; adesso, alimentate anche da misure prese per esigenze di consenso politico, spesso senza la consapevolezza delle loro conseguenze di lungo periodo, le preoccupazioni finanziarie cominciano a far parlare della necessità di una svolta della politica previdenziale. Peraltro, l'inversione di tendenza è più generale; riguarda infatti anche le più complessive prospettive economiche, politiche, sociali e culturali.

Il forte recupero della visione liberista e delle sue indicazioni restrittive in materia di intervento pubblico condizionano anche il dibattito e le scelte in materia previdenziale. Tuttavia, pur in presenza di un ulteriore peggioramento del bilancio pensionistico complessivo, per tutto il decennio, nessuno dei tanti progetti di riforma presentati e discussi in sedi governative e parlamentari trova attuazione.

Un intervento isolato ma significativo è la revisione dei criteri d'accesso alle pensioni d'invalidità le quali, venendo in precedenza concesse non solo per motivi sanitari, ma anche per esigenze sociali, economiche e ambientali, avevano avuto una diffusione anomala, risultando un canale di pensionamento più agevole di quello per vecchiaia.

Le uscite, anche se di poco, continuano a crescere più delle entrate, ed entrambe molto più del PIL; i rispettivi tassi di crescita medio annui in termini reali sono pari al 6,9%, al 6,6% e al 2,2%.

Le prestazioni di natura non previdenziale crescono ancora con ritmo maggiore, ma nel 1989 finalmente si procede ad una ricomposizione funzionale delle attività e dei bilanci dell'Inps che attua la separazione ufficiale – anche se non completa – delle voci di natura assistenziale da quelle prettamente previdenziali.

2.6. Negli anni Novanta vengono al pettine i nodi strutturali dell'economia italiana. Dopo la svalutazione della Lira e la traumatica uscita dal Sistema Monetario Europeo nell'estate del '92, in mancanza sia di cambiamenti strategici nel nostro sistema produttivo sia delle linee di politica economia e industriale, i tagli alla spesa

pubblica, in particolare alla spesa sociale, vengono individuati come lo strumento essenziale cui affidarsi per difendere la credibilità della nostra economia verso i mercati finanziari internazionali<sup>5</sup>.

La riduzione dei tassi di crescita del reddito e dei tassi d'occupazione che accompagnano l'accentuata intonazione restrittiva della politica economica e il rapido processo d'invecchiamento demografico sono fenomeni generalizzati; ma nel nostro paese sono più accentuati e determinano un contesto particolarmente difficoltoso per il finanziamento del sistema pensionistico.

La questione si può riassumere nel dire che una minore quota di occupati riferita a generazioni in età attiva già meno numerose per il declino demografico deve sostenere un maggior numero di anziani cui si aggiungono i lavoratori prepensionati per la difficoltà del sistema produttivo di mantenerli in attività.

Gli interventi di riforma operati sul sistema pensionistico alla fine del '92 e nel '95, e gli altri provvedimenti minori presi nel corso dell'intero decennio, sono fortemente condizionati dalle esigenze di risanamento del complessivo bilancio pubblico; altre due linee guida sono la omogeneizzazione dei trattamenti assicurativi e lo sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione.

Tra le modifiche più rilevanti introdotte nel '92 c'è il nuovo metodo di calcolo della pensione che estende progressivamente dagli ultimi cinque anni all'intera vita lavorativa il riferimento temporale per definire la retribuzione pensionabile. In tal modo si attenuano fortemente le differenze tra i tassi di rendimento delle contribuzioni che prima favorivano le carriere con forti miglioramenti retributivi nell'ultimo periodo lavorativo e incentivavano la dichiarazione di basse retribuzioni nella prima fase d'attività. Tuttavia, per accentuare i risparmi, il nuovo criterio viene accompagnato da una rivalutazione forfetaria delle retribuzioni pregresse la cui dinamica viene sottostimata all'1% annuo; il risultato è una riduzione delle retribuzioni pensionabili – e quindi delle pensioni – che, a regime, risulta mediamente del 30%, ma con una distribuzione sperequata a danno delle carriere più lunghe. Alcuni tagli alle prestazioni operate nel '92 verranno attenuate dal successivo governo che nel 1993 renderà meno penalizzante il calcolo della retribuzione pensionabile.

Sempre nel '92 viene anche eliminata l'indicizzazione delle pensioni all'andamento reale delle retribuzioni; nelle proiezioni della Ragioneria generale dello stato questa misura da sola era destinata a generare risparmi di spesa di entità pari fino al triplo, nel 2020, dei risparmi previsti da tutte gli altri provvedimenti messi insieme. In realtà, il forte contenimento della successiva dinamica salariale ha ridotto la differenza attesa tra le dinamiche delle pensioni e degli altri redditi; tuttavia la divaricazione comunque è in atto e costituisce un incrinatura del patto intergenerazionale fondato sulla partecipazione anche degli anziani ai frutti dell'evoluzione del sistema produttivo da essi lasciato in eredità alle generazioni attive.

2.7. Le riforme restrittive degli anni Novanta, così come quelle di segno inverso operate nel periodo dal dopoguerra agli anni Settanta confermano un principio generale. Qualora le esigenze e le scelte del periodo corrente diventino 'stringenti', esse prendono inevitabilmente il sopravvento sui cosiddetti 'diritti acquisiti', indi-

pendentemente se essi siano maturati con versamenti contributivi in un sistema a ripartizione o con il pagamento di premi assicurativi in un sistema a capitalizzazione.

Con i provvedimenti presi nel 1992, il cosiddetto debito previdenziale – che prima era valutato intorno al 400% del PIL, scende al 290%; il credito pensionistico maturato da lavoratori e pensionati iscritti al sistema obbligatorio viene ripudiato per un ammontare valutato in un milione e settecentomila miliardi di lire di quell'anno.

D'altra parte, negli anni '60, in una situazione di rapida espansione dell'economia, lo stesso sistema a ripartizione si era comportato in modo opposto, generando dal nulla crediti pensionistici a favore dei lavoratori che avevano una copertura scarsa o nulla.

Nel secondo dopoguerra, il sistema pensionistico allora finanziato a capitalizzazione tagliò pressoché per intero le riserve pensionistiche e le relative prestazioni attese; ma – in quel caso – i diritti acquisiti dagli assicurati furono annullati non tramite una decisione politico-amministrativa delle autorità pubbliche, ma per effetto dell'iperinflazione bellica che esprimeva a livello finanziario – tramite una manifestazione delle meno evidenti regole del mercato – l'impossibilità di ridistribuire ai pensionati un ammontare di risorse reali che il sistema produttivo non era nemmeno in grado di produrre.

Il principio generale confermato da queste esperienze può riassumersi dicendo che i sistemi pensionistici, comunque siano finanziati, ridistribuiscono reddito correntemente prodotto.

La presenza di riserve assicurative tipica dei sistemi a capitalizzazione non rappresenta necessariamente un elemento di maggior sicurezza delle prestazioni attese<sup>6</sup>.

La principale garanzia che le promesse vengano mantenute (cui allude anche De Finetti nel brano riportato nella nota precedente), qualunque sia il loro criterio di finanziamento, sta nella credibilità del patto sociale intergenerazionale che sottende un'assicurazione sociale e nella possibilità e convinzione di mantenerlo nel tempo; il rispetto del patto dipenderà comunque dal grado di compatibilità tra le promesse maturate in passato e le circostanze socio-economiche presenti.

Nessun contratto, di diritto privato o pubblico, può garantire prestazioni certe in tempi lontani; tanto meno se al presente uno dei due contraenti, com'è il caso delle generazioni future, nemmeno esiste.

Il principio della ripartizione e il ruolo dello stato come garante e responsabile organizzativo del patto intergenerazionale lo rendono più trasparente e socialmente affidabile di quanto non possa avvenire con la capitalizzazione e con i rapporti di mercato.

2.8. Nel 1995 si procede ad una nuova strutturale riforma con la quale, tra l'altro, si reintroduce il metodo di calcolo contributivo, abbinandolo ad un criterio di capitalizzazione virtuale dei versamenti individuali e alla considerazione attuariale dell'età di pensionamento e della lunghezza del successivo periodo di vita atteso.

Il nuovo metodo viene esteso alla generalità delle categorie lavorative ed elimina alla radice le disomogeneità dei tassi di rendimento dei contributi – con l'eccezione di quelli connessi alla differente lunghezza di vita di uomini e donne che vengo trattati allo stesso modo.



La relazione finanziaria di accompagnamento al provvedimento, per i successivi dieci anni, stima in 130.000 miliardi di lire gli effetti di miglioramento per il bilancio pubblico; la commissione governativa che di recente ha verificato gli effetti delle riforme degli anni Novanta ha constatato che, in effetti, i risultati finanziari sono stati superiori alle attese di circa il 15%<sup>7</sup>.

La riforma del '95 prevede però anche un aggravio per il futuro del bilancio pubblico, stimato allora in 21.000 miliardi di lire, derivante dai provvedimenti presi a favore dello sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione destinata ad integrare, o meglio, a sostituire parzialmente il sistema pubblico a ripartizione.

I fondi pensione di categoria gestiti da rappresentanti dei lavoratori e delle imprese e quelli aperti cominciano a diffondersi con un ritmo che è oggetto a valutazioni diverse.

All'inizio del 2005, i fondi negoziali autorizzati all'esercizio sono 41, con oltre un milione di iscritti che rappresentano circa il 14% della platea potenziale, si concentrano per oltre tre quarti nelle imprese con più di 100 addetti e per circa il 60% hanno un'età superiore ai 40 anni. I fondi aperti sono 92 con oltre 380.000 iscritti; complessivamente gestiscono un patrimonio di 8,1 miliardi di euro. I nuovi fondi si aggiungono a quelli preesistenti la nuova normativa che sono 510 e gestiscono un patrimonio di 38 miliardi di euro.

Lo sviluppo finora avuto dai nuovi fondi pensione è ritenuto non pienamente soddisfacente dai suoi fautori. Tuttavia – come vedremo nel prossimo paragrafo – considerando sia le difficoltà delle imprese, dei lavoratori e dello stato di reperire nuove risorse, sia la crescente instabilità dei mercati finanziari e le pesanti perdite di valore del risparmio previdenziale in essi investito, sia una più generale valutazione degli effetti che un maggiore sviluppo della previdenza privata a capitalizzazione potrebbe avere sul sistema economico e sociale oltre che sulla funzionalità del sistema pensionistico, il giudizio sulla diffusione raggiunta dai fondi pensione e su quella auspicata per il futuro può essere molto diverso.

### **3. La situazione attuale e le prospettive**

3.1. Siamo così arrivati alle problematiche attuali del sistema pensionistico, alle proposte che si confrontano per il futuro, ai provvedimenti presi nell'estate 2004 e alle valutazioni che possono essere suggerite facendo riferimento anche alle esperienze storiche richiamate.

Nonostante la riforma del 1995 abbia modificato strutturalmente sia l'assetto delle regole di calcolo delle prestazioni sia le modalità di accesso al pensionamento e abbia inciso significativamente sulla tendenza della spesa e sui risultati di bilancio, già immediatamente dopo la sua approvazione parlamentare iniziò un susseguirsi continuo – ancora in atto – di nuove proposte e interventi.

Nel dibattito è da tempo presente una posizione di particolare rilievo, che non si limita alle problematiche previdenziali ma che, anzi, le funzionalizza ad un più complessivo progetto di politica economica il quale, pur avendo una chiara impostazione neoliberista, ha trovato sostegni trasversali nei diversi schieramenti politici e nell'ultimo decennio ha ispirato iniziative anche legislative le quali, tuttavia, solo

nel 2004 hanno trovato una pur parziale attuazione<sup>8</sup>. Gli aspetti analitici e propositivi di tale posizione possono essere schematizzati come segue<sup>9</sup>:

- a) nonostante le riforme degli anni Novanta, il nostro sistema pensionistico avrebbe ancora preoccupanti problemi di sostenibilità finanziaria e le sue prestazioni sarebbero così elevate da essere considerate addirittura anomale nel contesto internazionale;
- b) questa situazione, unitamente all'accentuato invecchiamento della popolazione italiana richiederebbero una ulteriore contrazione del nostro sistema pubblico a ripartizione e un aumento dell'età pensionabile;
- c) il taglio delle prestazioni pubbliche avrebbe importanti effetti positivi di tipo generale: la riduzione degli oneri contributivi a carico delle imprese, il miglioramento della loro competitività e il rilancio complessivo dell'economia;
- d) per migliorare la copertura pensionistica andrebbe sviluppata la previdenza privata a capitalizzazione che, tra l'altro, non risentirebbe degli effetti negativi dell'invecchiamento demografico, garantirebbe rendimenti maggiori e stimolerebbe un positivo allargamento del nostro sistema finanziario;
- e) i flussi di salario differito attualmente finalizzati al trattamento di fine rapporto andrebbero utilizzati per finanziare i nuovi fondi pensione.

3.2. L'analisi dei dati, le passate esperienze, le indicazioni teoriche e le peculiarità del nostro sistema economico non sembrano confortare la validità della posizione sopra schematizzata e delle scelte operative ad essa ispirate.

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, proprio a seguito delle riforme degli anni Novanta, l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, che dal dopoguerra era ininterrottamente cresciuta fino al 13,9% nel 1997, ha successivamente invertito la tendenza, scendendo al 13,5% nel 2000 e nel 2001; dopo alcuni provvedimenti decisi dal governo in carica e anche per effetto della bassa crescita del PIL, il rapporto è risalito al 13,8% nel 2002 e al 13,9 nel 2003 (NVSP, 2004). Va in ogni caso notato che, in presenza di accentuato invecchiamento della popolazione, è normale che la quota di reddito trasferita ai pensionati cresca. Avere interrotto tale tendenza implica una riduzione dei trattamenti unitari.

Le comparazioni europee, se svolte con criteri omogenei, smentiscono la presunta superiorità della nostra spesa pensionistica rapportata al PIL. Infatti, nelle statistiche Eurostat (2004), il dato italiano – che risulta superiore di 3,4 punti alla media europea, è relativamente sovrastimato per diversi motivi: per l'indebito inserimento nella spesa pensionistica dei trattamenti di fine rapporto (il TFR, pari a circa 1,4 punti di PIL); per l'inclusione delle trattenute fiscali sulle pensioni (pari a circa 2 punti di PIL) che negli altri paesi o non esistono affatto (come in Germania) o sono di gran lunga inferiori.

Se si confrontano le prestazioni pensionistiche previdenziali e i corrispondenti contributi sociali il saldo è negativo per una somma pari a circa un punto del PIL. Tuttavia, tenendo conto delle trattenute Irpef operate sulle pensioni, per il bilancio pubblico le uscite effettive sono non superiori, ma inferiori alle entrate contributive per una somma pari a circa un punto del PIL.

Prima delle riforme degli anni Novanta, le previsioni per il prossimo mezzo

secolo segnalavano che il rapporto tra spesa pensionistica e PIL sarebbe salito fino al 23%. Dopo le riforme, nella proiezione che segnala la cosiddetta 'gobba' con la punta massima nel 2035 (ma anche in sedi ufficiali ne esistono di meno pessimistiche<sup>10</sup>), la crescita si ferma a circa il 16%<sup>11</sup>. L'aumento massimo nel periodo è pari solo ai due terzi di quello previsto per la media dell'Unione europea; in Europa, la dinamica della nostra spesa pensionistica è la meno accentuata<sup>12</sup>.

Tuttavia, un sistema pensionistico deve essere valutato anche per la sua ragion d'essere, ovvero per la sua capacità di assicurare una accettabile continuità di reddito durante la vecchiaia.

Prima delle riforme degli anni Novanta, indipendentemente dall'età, un lavoratore dipendente con 35 anni di anzianità contributiva maturava una pensione pari al 67% (nel settore privato) o al 77% (nel settore pubblico) dell'ultima retribuzione. Nel sistema contributivo a regime, adeguando il calcolo all'aumento atteso della vita media, un lavoratore dipendente (sia nel settore pubblico che nel privato) che andrà in pensione con 35 anni di contributi a 60 anni di età avrà una pensione pari al 48,5% dell'ultima retribuzione. Nell'ipotesi massima di 40 anni d'anzianità e 65 anni d'età, il tasso di sostituzione salirà al 64%. Per la crescente schiera di lavoratori parasubordinati, il tasso di sostituzione sarà nelle due combinazioni, rispettivamente, del 29,5 e del 39% (INPDAP, 2004).

L'eliminazione dell'indicizzazione delle pensioni all'andamento reale delle retribuzioni decisa nel 1992 fa sì che la distanza tra il reddito di un pensionato e quello medio dei lavoratori aumenti progressivamente nel periodo di pensionamento; specialmente in presenza di una più accentuata dinamica della produttività, escludere stabilmente dalla ripartizione dei suoi frutti una componente crescente della società intaccherebbe la coesione sociale con effetti negativi sulla stessa efficienza del sistema produttivo.

I dati attuali e le previsioni segnalano dunque che i problemi più preoccupanti per il nostro sistema pensionistico sono quelli connessi non alla sua sostenibilità finanziaria, ma alla sua incapacità di assicurare pensioni adeguate ad un crescente numero degli attuali lavoratori e di contribuire alla coesione sociale. Finora, anche grazie al sistema pensionistico, gli anziani non hanno costituito una categoria particolarmente esposta al rischio della povertà. Nel futuro che si prospetta a legislazione attuale non sarà più così; viceversa, si stanno sviluppando le condizioni per la creazione di un vasto strato di pensionati poveri.

3.3. Naturalmente, l'invecchiamento demografico è una tendenza preoccupante da tener ben presente. A parità di ogni altra circostanza, l'aumento del rapporto tra il numero degli anziani e quello di coloro che sono in età attiva e l'allungamento della vita media attesa al momento del pensionamento potrebbe squilibrare l'intero sistema socio-economico e, in particolare, potrebbe aumentare le difficoltà di finanziamento del sistema pensionistico. Tuttavia, si tratta di problematiche che vanno analizzate tenendo conto di una pluralità di circostanze sia di breve che di lungo periodo.

Nella situazione attuale, e presumibilmente anche nei prossimi anni, la presenza di ridotti tassi di attività e di elevati livelli di disoccupazione (specialmente tra i

giovani) e la tendenza del sistema produttivo di prepensionare precocemente i lavoratori, sono circostanze di fatto che rischiano di rendere addirittura controproducenti i tentativi più o meno forzosi di aumentare l'età di pensionamento. Infatti, il loro effetto potrebbe essere quello di far crescere la disoccupazione (giovanile) e di ridurre i redditi complessivi di lavoratori e pensionati. Gli effetti potrebbero essere negativi sia dal punto di vista sociale (aggravati dalla carenza di ammortizzatori sociali) sia in termini di riduzione della domanda effettiva e della crescita economica e, quindi, anche della stessa possibilità di finanziamento dei trasferimenti pensionistici. Il permanere più o meno forzato in attività di lavoratori in tarda età non favorirebbe l'ingresso di nuove leve lavorative più formate e più idonee a migliorare il livello qualitativo della nostra capacità produttiva.

D'altra parte, le riforme degli anni Novanta hanno già tenuto conto dell'invecchiamento demografico e dei problemi finanziari che essi potrebbero creare; la libertà di scelta dell'età di pensionamento tra i 57 e i 65 anni, se, da un lato, è stata pensata per adattare un delicato passaggio di vita alle esigenze e preferenze di ciascuno, d'altro lato, è priva di effetti sull'equilibrio strutturale del bilancio previdenziale poiché l'entità della prestazione annua di ciascuno si adegua attuarialmente all'età in cui egli decide di concludere la vita lavorativa. L'aumento incentivato (fino a tutto il 2007) o obbligatorio (dal 2008) dell'età minima di pensionamento previsto dalla recente legge delega approvata dal Parlamento, oltre ad eliminare un utile elemento di elasticità, rischia di impiegare risorse finanziarie o misure coercitive per ottenere comportamenti che i lavoratori avrebbero comunque preso in quanto stimolati dalla carente dinamica in atto dei redditi lavorativi e pensionistici.

Nel lungo periodo, gli effetti finanziari che possono derivare dall'invecchiamento demografico dovrebbero essere compensati non solo, quando utile o necessario, con un adeguamento dell'età di pensionamento – che comunque dovrebbe prevedere margini di scelta individuali, meccanismi di calcolo attuarialmente equi e differenziazioni correlate all'usura delle carriere lavorative; rimedi più efficaci ed auspicabili dovrebbe scaturire da politiche in grado di stimolare maggiori tassi di attività e di occupazione, un più esteso e continuato processo d'istruzione e formazione professionale, una più accentuata dinamica della produttività e un più ampio e ordinato inserimento di lavoratori stranieri nel nostro sistema produttivo e sociale.

3.4. Una accentuata diffusione della previdenza a capitalizzazione – come quella auspicata nella recente legge delega – non sarebbe lo strumento più efficace per contrastare la carenza di copertura pensionistica che si prospetta per i prossimi anni; né faciliterebbe i problemi di finanziamento connessi all'invecchiamento demografico e alla riduzione della crescita economica; produrrebbe invece ricadute negative per il complessivo sistema economico. Vediamo brevemente perché.

È stato già ricordato che i sistemi pensionistici – comunque siano finanziati, a capitalizzazione o a ripartizione, in modo pubblico o privato – redistribuiscono sempre e comunque il reddito correntemente prodotto, trasferendone una parte più o meno grande dagli attivi ai pensionati. Se l'andamento demografico riduce gli attivi potenziali e aumenta il numero degli anziani, se – in aggiunta – il sistema econo-

mico non riesce ad impiegare pienamente le risorse disponibili – a parità di tutte le altre circostanze – i trasferimenti pensionistici risulteranno comunque più gravosi per chi produce il reddito; questo è vero indipendentemente dalle modalità di finanziamento utilizzate.

Si potrebbe tuttavia sostenere che i sistemi a capitalizzazione inducano un maggior volume di risparmio e più elevati tassi di crescita, cosicché in presenza di un reddito prodotto complessivamente più grande, la redistribuzione a favore dei pensionati risulterebbe comunque meno conflittuale. Tuttavia, non esistono argomentazioni teoricamente ed empiricamente consolidate in grado di assicurare che i sistemi a capitalizzazione stimolino maggiormente il risparmio complessivo di un sistema economico; né un incremento del risparmio è sempre il presupposto di un aumento della crescita economica. Anzi, proprio la prolungata fase di bassa crescita che, specialmente nel nostro paese, ha seguito le politiche restrittive che hanno appesantito il pur auspicabile processo d'integrazione Europea – suggerisce che tra gli ostacoli più immediati da rimuovere per avviare la ripresa ci sia (insieme a quelli dal lato dell'offerta che pregiudicano l'innovazione produttiva) la carenza di domanda.

In ogni caso, nessuna evidenza empirica estrapolabile al futuro è in grado di supportare l'idea che nel lungo periodo i rendimenti finanziari della previdenza a capitalizzazione possano essere sicuramente superiori al tasso di crescita del PIL che regola i rendimenti di un sistema pensionistico a ripartizione.

D'altra parte, se tale superiorità si realizzasse continuativamente nel lungo periodo, essa implicherebbe un aumento dell'incidenza delle rendite finanziarie sul PIL, circostanza questa che potrebbe risultare problematica sia economicamente, sia socialmente. Inoltre, e paradossalmente, se ciò accadesse, si avrebbe anche un aumento del rapporto tra i trasferimenti previdenziali e il PIL di cui specialmente i critici del sistema pubblico a ripartizione auspicano la riduzione<sup>13</sup>.

Orszag e il premio Nobel Stiglitz (2001), riferendosi alle presunte virtù dei sistemi a capitalizzazione, hanno parlato di 'miti', evidenziandone efficacemente l'infondatezza analitica<sup>14</sup>. È sicuro invece che i sistemi privati a capitalizzazione, per motivi strutturali connessi alla presenza di economie di scala e delle spese aggiuntive per la capitalizzazione delle riserve hanno costi di gestione strutturalmente superiori ed espongono le prestazioni pensionistiche alla instabilità dei mercati finanziari.

A quest'ultimo riguardo, va tenuto presente che il momento del pensionamento non presenta molti margini di scelta per i singoli lavoratori. Se si ha la sfortuna di ritirarsi dal lavoro in una fase negativa degli andamenti finanziari, tutti i contributi versati nel periodo lavorativo risultano svalutati e così pure le prestazioni pensionistiche che si riceveranno per il resto della vita.

A titolo esemplificativo, si può ricordare che negli USA, nel periodo 1981-2000, il rendimento dei fondi pensione ha superato il tasso di crescita del PIL; ma dopo il 1995, l'esito del confronto si è invertito e negli ultimi anni i rendimenti dei fondi sono diventati fortemente negativi.

Nel triennio 2000-2003, l'insieme dei fondi pensioni operanti in tutti i paesi sviluppati hanno subito una riduzione patrimoniale del 20%, per un ammontare di



perdite pari a 1400 miliardi di dollari. In Italia, nel corso del 2001, la Borsa italiana ha registrato una oscillazione dell'indice MIB30, con segno negativo, del 48%; l'indice NUMTEL è diminuito del 74%; nel biennio 2001-02, i nuovi fondi pensione di categoria hanno subito perdite del 3,9% mentre i fondi pensione aperti a tutti hanno subito perdite del 18%. Dal 31.12.1999 – che all'incirca corrisponde all'inizio d'attività dei nuovi fondi – al 31.12.2004, i rendimenti da essi offerti sono stati complessivamente inferiori al pur esiguo rendimento assicurato dal TFR: nell'intero periodo considerato, il rendimento generale dei fondi pensione negoziali, o 'chiusi', è stato complessivamente del 9,2%; quello dei fondi 'aperti' è stato negativo, pari al -6,9%; il TFR si è rivalutato del 15,8%.

I casi di bancarotta, da quello della americana Enron alle nostre Cirio e Parmalat, segnalano le congenite difficoltà di *governance* generate dall'accentuata finanziarizzazione ed instabilità dei mercati, caratteristiche che mal si conciliano con le particolari esigenze di sicurezza richieste nella gestione del risparmio previdenziale.

Dal punto di vista economico generale, un passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione richiederebbe ulteriori risorse finanziarie da sottrarre al consumo o ad altre forme d'investimento con effetti negativi sulla crescita economica già penalizzata dalla carenza di domanda effettiva.

La particolare struttura produttiva e finanziaria della nostra economia, caratterizzata da piccole imprese non quotate in Borsa, genera una offerta di titoli azionari che è scarsa rispetto alla domanda nazionale la quale, infatti, si riversa sui mercati finanziari esteri. Non è un caso dunque che i nuovi fondi pensione chiusi, pur gestendo un patrimonio relativamente modesto (5,9 miliardi di euro all'inizio del 2005), ne investono solo una piccolissima parte in titoli azionari nazionali (all'inizio del 2004 era del 2,4%). Se tutto il nuovo flusso del TFR che oggi finanzia le imprese e le necessità straordinarie dei lavoratori fosse dirottato verso i fondi a capitalizzazione, essi acquisirebbero in sei anni circa 100 miliardi di euro che sarebbero sottratti alla domanda interna per consumi e investimenti per essere investiti in grandissima parte all'estero (senza molte speranze di reciprocità) dove finanzierebbero imprese a noi concorrenti.

Le circostanze sopra indicate portano a ritenere che sia marcate ragioni di funzionalità ed efficienza del sistema pensionistico sia rilevanti motivazioni economiche legate alle caratteristiche specifiche del nostro sistema produttivo e finanziario convergono nell'indicare che il compito di assicurare una pensione adeguata alla generalità dei lavoratori del nostro paese dovrebbe essere affidato sostanzialmente al sistema pubblico a ripartizione.

La previdenza privata a capitalizzazione dovrebbe avere solo un ruolo aggiuntivo e le autorità di controllo dovrebbero essere molto efficaci nel rappresentare i rischi che essa comporta a chi liberamente volesse aderirvi. Il sostegno pubblico ai fondi privati andrebbe rapportato a questo tipo di ruolo; andrebbero comunque ripensate le modalità esistenti. L'attuale legislazione fiscale prevede che il contributo statale sia regolato dall'aliquota marginale IRPEF, cosicché il suo ammontare è più che proporzionale al reddito degli individui. Escludendo del tutto i titolari di redditi bassi e saltuari, che pur avendo più bisogno di aumentare le loro pensioni non

hanno i mezzi per aderire ai fondi pensione, tra coloro che ci riescono si attua una solidarietà che va dai più poveri ai più ricchi.

3.5. Nella visione favorevole ad uno sviluppo consistente dei fondi pensioni – inevitabilmente sostitutivo rispetto alla previdenza pubblica – c'è anche la motivazione, come si è accennato, che in tal modo le imprese sarebbero almeno parzialmente sgravate dagli oneri contributivi, riducendo il costo del lavoro e migliorando la loro competitività.

Per la verità, nel nostro paese, la dinamica salariale dell'ultimo decennio è già stata molto contenuta. Nel decennio compreso tra il 1992 e il 2002, in termini reali, l'incremento del valore prodotto da ciascun lavoratore dipendente è stato del 14,6%, ma le loro retribuzioni medie sono cresciute di circa il 7%, cioè di meno della metà<sup>15</sup>. Nonostante negli ultimi anni la nostra produttività del lavoro sia cresciuta meno che nella media degli altri paesi europei, la dinamica salariale particolarmente bassa ha fatto sì che il costo del lavoro per unità di prodotto continuasse a rimanere ai livelli più bassi in Europa. In realtà, ciò che penalizza in modo preoccupante la nostra competitività è la carenza di innovazione e di qualità del sistema produttivo. Per recuperare su questo terreno sono necessari maggiori investimenti innovativi e politiche idonee a facilitarli: dunque abbiamo bisogno di più istruzione, formazione e ricerca, ma anche di più diffuse infrastrutture e reti di sicurezza socio-economiche capaci di attenuare i rischi connessi a qualsiasi scelta innovativa e di riconversione del sistema produttivo. Aumentare i margini di incertezza sulle prestazioni pensionistiche (e dell'intera spesa sociale) collegandole alle sempre più accentuate oscillazioni dei mercati finanziari sicuramente non contribuirebbe alla stabilità sociale ed economica.

D'altra parte, continuare a perseguire la competitività di prezzo in settori maturi, privilegiando la riduzione delle retribuzioni dirette e delle prestazioni sociali, in un contesto che non consente più le svalutazioni competitive e ci espone alla concorrenza dei paesi in via di sviluppo le cui condizioni sociali sono incomparabilmente più basse, declassa la nostra posizione nella divisione internazionale del lavoro e accentua le spinte al declino delle nostre possibilità di crescita economica<sup>16</sup>.

**Conclusioni.** L'ultima considerazione svolta al punto precedente ci riporta, conclusivamente, ai collegamenti tra le scelte che riguardano il sistema pensionistico e le più generali valutazioni connesse al sistema economico. Si tratta di collegamenti sempre presenti nell'evoluzione del dibattito e delle politiche previdenziali seguite nel nostro paese, ma non sempre in modo esplicito e consapevole, né si può dire che essi abbiano sempre avuto una funzionalità positiva.

Nei due decenni successivi al dopoguerra, il passaggio alla ripartizione è stato lo strumento tecnico che ha consentito di far partecipare anche i pensionati alla crescita del reddito. Pur con scelte a volte confuse e dagli effetti finanziari spesso inconsapevoli – che in alcuni casi riflettevano atteggiamenti opportunistici da parte dei politici – lo sviluppo delle prestazioni pensionistiche, e più in generale dello stato sociale, non è stato solo una conseguenza dell'accresciuta ricchezza, ma l'ha pure favorita, contribuendo alla stabilità sociale ed economica del paese.

Gli aumenti delle prestazioni, gli squilibri nei trattamenti che hanno indotto anche eccessi di spesa settoriali e le mutate condizioni economiche e demografiche maturate in tutta l'Europa a partire dagli anni Ottanta sono i principali elementi che hanno indotto sostanziali aggiustamenti dei sistemi pensionistici in tutti i paesi.

In Italia, nel corso degli anni Novanta, sotto la spinta di una situazione economica molto critica, sono state fatte riforme particolarmente efficaci sul piano finanziario e dell'equità dei trattamenti, ma con effetti preoccupanti sulla capacità di assicurare il reddito nella vecchiaia ad un'ampia parte delle nuove generazioni di lavoratori.

Il rischio attuale è che l'evoluzione del nostro sistema pensionistico sia condizionato dal persistere di politiche economiche funzionali alle particolarità negative del nostro sistema produttivo e non al loro superamento. Il tipo di provvedimenti decisi nell'estate del 2004 rende più concreto quel rischio; gli effetti che essi prospettano sono non solo di ridurre ulteriormente la funzionalità assicurativa e sociale del complessivo sistema pensionistico, ma anche di trasformarlo in un ostacolo per la ripresa della nostra crescita economica. La quale avrebbe bisogno di avviare investimenti innovativi rivolti ad incrementare la nostra competitività di tipo qualitativo. I recenti provvedimenti in materia previdenziale, invece, sono stati condizionati dal prevalere di interessi, visioni imprenditoriali e di politica economica coerenti alla componente meno avanzata, ma prevalente, del nostro sistema produttivo; quella, cioè, che persegue la competitività essenzialmente in termini di prezzo, ovvero, privilegiando il contenimento del costo del lavoro: sia della componente retributiva – che poi ha difficoltà a sostenere la domanda – sia degli oneri contributivi che finanziano lo stato sociale. Quest'ultimo, oltre all'istruzione e alla formazione, offre con modalità generalmente più efficienti l'insieme di ammortizzatori sociali ed economici i quali, garantendo maggiori margini di sicurezza e di coesione sociale, favoriscono la disponibilità dei lavoratori e delle imprese ad accettare i maggiori inevitabili rischi connessi all'intrapresa di attività produttive di tipo innovativo.

<sup>1</sup> Per altri contributi dell'autore su questi temi vedi Pizzuti 1990; 2000; 2004.

<sup>2</sup> Citazione ripresa da Melis 1989, 99-129.

<sup>3</sup> Per questi dati e per quelli successivi relativi all'evoluzione quantitativa del sistema pensionistico (anche con riferimento alla distinzione tra prestazioni previdenziali e non-previdenziali) fino alla fine degli anni Ottanta del Novecento, vedi Pizzuti 1990.

<sup>4</sup> Considerata come rapporto tra pensione e retribuzione lorde.

<sup>5</sup> Per un approfondimento di questi aspetti, vedi Pizzuti 1994.

<sup>6</sup> A tale riguardo, con la consueta lucidità che lo distingueva Bruno De Finetti, nel 1956 scri-

veva: «Ed appare ben naturale, [...] che la garanzia fornita dal sistema a ripartizione appaia più soddisfacente, [...] l'esistenza di riserva, più che costituire una garanzia fornita addizionale a favore dei beneficiari, fa non irragionevolmente sorgere il timore che essa venga ritorta a danno di essi, invocandosi l'insufficienza (causa svalutazioni o altri fattori) dei fondi accumulati a titolo di garanzia, quale motivo per annullare l'obbligazione sostanziale al sostentamento degli individui trovatesi nelle condizioni debite. Varie poco edificanti esperienze (ad esempio di fondi pensione) sono ammonitrici a riguardo, [...] Allo stesso modo, posso sentirmi rassicurato una prima volta se

un amico cui presto un libro si fa un nodo al fazzoletto per ricordarsi di restituirmelo, in quanto posso supporre che quel nodo costituisca una garanzia suppletiva, anche superflua, del diritto alla restituzione. Ma se vedo che egli, quando il nodo si scioglie (e magari lo aiuta a sciogliersi), ne fa pretesto per contestare il diritto alla restituzione, considerandolo condizionato alla conservazione del nodo del fazzoletto, mi sento viceversa più tranquillo se non lo fa» (De Finetti 1956).

<sup>7</sup> Vedi Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335/95 e successivi provvedimenti 2001.

<sup>8</sup> Proposte ispirate a questa posizione complessiva hanno animato il dibattito per tutta la seconda metà degli anni Novanta senza tuttavia riuscire a concretizzarsi in leggi operative. Il governo Berlusconi, nel 2001, subito dopo il suo insediamento, presentò un disegno di legge delega in materia previdenziale che recepiva pienamente la posizione schematizzata nel testo e rappresentava una espressione concreta della sua complessiva visione di politica economica; dopo tre anni di animato dibattito sociale e politico, anche se in una versione ridotta e rimaneggiata rispetto al progetto iniziale (la prevista riduzione degli oneri contributivi a

favore delle imprese è stata almeno temporaneamente accantonata e l'adesione ai fondi pensione con il relativo trasferimento dei flussi del TFR non è obbligatorio ma regolato dal principio del silenzio-assenso da parte dei lavoratori), il 28 luglio 2004 è stata approvata in Parlamento la legge delega n. 243.

<sup>9</sup> Per una più dettagliata analisi critica di questa posizione da parte dell'autore si rimanda a Pizzuti 2002.

<sup>10</sup> Ad esempio, quando vengono adottati gli scenari macroeconomici coerenti con gli obiettivi fissati dalla Commissione europea a Lisbona, anche le previsioni della Ragioneria generale dello stato non prevedono più la 'gobba'.

<sup>11</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato 2004

<sup>12</sup> Cfr. EU, Economic Policy Committee 2001.

<sup>13</sup> Per un'analisi più approfondita di questi argomenti da parte dell'autore si rimanda a Pizzuti 1995; 2000; 2004.

<sup>14</sup> A proposito di miti connessi alla capitalizzazione si veda anche Barr 2004.

<sup>15</sup> Nostre elaborazioni di dati ISTAT.

<sup>16</sup> Per un'analisi dei maggiori compiti – equitativi e di efficienza economica – che la globalizzazione dei mercati genera per lo stato sociale si rimanda a Pizzuti 1999a; 1999b.

## Riferimenti bibliografici

N. Barr 2004, *Riformare le pensioni: miti, verità e scelte politiche* «La Rivista delle Politiche Sociali», 2, 297-339.

B. De Finetti 1956, *Sicurezza sociale e obiettivi sociali*, in *Atti del convegno di studi sui problemi attuariali e statistici della sicurezza sociale*, Roma, 18-21 giugno, Edizioni Ordine Nazionale degli Attuari, Roma.

Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335/95 e successivi provvedimenti 2001, *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Roma.

Eurostat 2004, *European social statistics. Social protection 1980-2002*, Eurostat, Bruxelles.

EU, Economic Policy Committee 2001,

*Budgetary challenges posed by ageing population*, EU, Bruxelles.

INPDAP 2004, *Rapporto annuale sullo stato sociale 2003*, INPDAP, Roma.

G. Melis 1989, *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)*, in INPS 1989 *Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture*, *Atti del convegno*, Roma, 9/10 novembre 1988, «Previdenza Sociale», 1, Supplemento, pp. 99-129.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato 2004, *Le tendenze di lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*, Rapporto 5.

Nucleo di valutazione della spesa previdenziale 2004, *Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*.

P.R. Orszag, J.E. Stiglitz 2001, *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, in R. Holzmann, J.E.

- Stiglitz (eds.), *New Ideas About Old Age Security*, The World Bank, Washington, 17-56.
- F.R. Pizzuti 1990, *La sicurezza sociale tra previdenza assistenza e politica economica*, Liguori Editore, Napoli.
- F.R. Pizzuti 1994, *Welfare state, economia e società*, in F. R. Pizzuti (a cura di) *L'economia italiana dagli anni '70 agli anni '90*, Mc Graw-Hill, Milano 1994, 211-246.
- F.R. Pizzuti 1995, *Economia e politica della previdenza sociale*, in O. Castellino (a cura di), *Le pensioni difficili*, il Mulino, Bologna.
- F.R. Pizzuti 1999a (a cura di), *Globalizzazione istituzioni e coesione sociale*, Donzelli, Roma.
- F.R. Pizzuti 1999b, *Globalizzazione, Welfare State e dumping sociale*, in F.R. Pizzuti (1999a), 103-134.
- F.R. Pizzuti, 2000, *A Political Economy Approach to Pension Financing*, in G. Hughes, J. Stewart (eds.), *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 83-106.
- F.R. Pizzuti, 2002, *Costo del lavoro, previdenza*, *TFR*, «GE Diritto ed Economia dello Stato Sociale», 1, 75-102.
- F.R. Pizzuti, 2005, *Invecchiamento e sistemi pensionistici: problemi reali e soluzioni ingannevoli*, «Meridiana», 49, 207-226.