



Welfare state
Il modello europeo dei diritti sociali
Seminario di cultura europea

PAOLO ONOFRI
Università di Bologna

La riforma previdenziale in Europa*
Politiche di bilancio e politiche sociali

28 aprile 2004

In questo intervento verranno presentati i concetti e le relazioni principali che sottostanno alle discussioni sui sistemi pensionistici. Dimenticheremo quindi in un primo momento gli aspetti più applicativi.

Per prima cosa, è opportuno chiarire che cos'è un sistema pensionistico. Nei termini più generali si può dire che un sistema pensionistico è un modo per standardizzare un contratto che, stipulato a una certa data, definisce e regola l'esercizio di diritti che matureranno circa quaranta anni più tardi e che continueranno ad essere esercitati per ulteriori venti anni circa. Poiché la pensione non è altro che potere d'acquisto che verrà esercitato su beni di consumo e quindi la sua effettiva entità è misurata dall'ammontare di beni di consumo che potrà acquistare, il contratto implicito nel sistema pensionistico intende garantire il diritto a ricevere una quantità di prodotto che nel futuro verrà reso disponibile dall'impiego di capitale e lavoro futuri. Ma come è possibile garantire questo diritto a tale distanza di tempo? La possibilità di garantire l'esercizio di un tale diritto dipende dal numero di coloro che a quella data futura saranno disponibili a lavorare e dalla dotazione di capitale che avranno a disposizione.

Se supponiamo che il Prodotto Interno Lordo (PIL) ottenuto in un Paese in un certo periodo di tempo sia il risultato dell'applicazione di lavoro e dell'applicazione di capitale, non possiamo oggi essere in grado di determinare quale sarà il prodotto che avremo tra quaranta

* Testo pubblicato in: *Welfare state. Il modello europeo dei diritti sociali*, Modena, 2005, pp. 61-79. Copyright Fondazione Collegio San Carlo di Modena.

anni; tuttavia, le regole del sistema pensionistico implicitamente cercano di concordarlo. È ovvio che, in un orizzonte così esteso, si tratti di un contratto soggetto ad alea. Le incertezze riguardano la quantità di lavoro che sarà disponibile, la quantità di capitale che pure sarà disponibile e la produttività che quel lavoro e quel capitale saranno in grado di fornire.

Proviamo a considerare separatamente ciascuno di questi elementi. Cominciamo dal lavoro nel futuro, utilizzando le proiezioni della popolazione italiana al 2050 effettuate dall'Istat. Muovendo da assunzioni sull'evoluzione del tasso di natalità (in leggera ripresa) e del tasso di mortalità (in ulteriore riduzione) della popolazione ed aggiungendovi l'ipotesi che mediamente il saldo attivo annuo dell'immigrazione sia di centoventimila immigrati, si ottengono le previsioni dell'entità numerica della nostra popolazione nel futuro. In particolare, ai nostri fini ciò che rileva ora è la popolazione attiva, ovvero la popolazione in età da lavoro (convenzionalmente, da quindici a sessantaquattro anni), anche se non è la popolazione che, necessariamente, lavora. Nel 2050 vi saranno circa 28 milioni di potenziali occupati, a fronte di poco più di 38 milioni di persone in età da lavoro, oggi. Ma il numero di coloro che saranno effettivamente occupati dipenderà dal grado di disponibilità al lavoro, cioè dal tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Attualmente il tasso di partecipazione è il 62%; il 9% di questo 62% non lavora perché disoccupato, il rimanente 91% è occupato. Se l'attuale tasso di partecipazione rimanesse invariato anche nel 2050, allora il numero degli occupati diminuirebbe in modo sensibile, dagli attuali 21,5 milioni circa a circa 16,5 milioni. Sulla base di queste ipotesi il prodotto del 2050, a parità di progresso tecnico e di dotazione di capitale, sarà sicuramente inferiore rispetto a quello attuale. Naturalmente dobbiamo anche valutare se è corretto – e non lo è – immaginare che non migliori la produttività del lavoro, come conseguenza del probabile progresso tecnico, e non aumenti la dotazione di capitale per lavoratore.

Il problema relativo al tasso di partecipazione è centrale. Se infatti nel 2050 esso fosse spinto dalle politiche del lavoro, della famiglia, della tassazione e della contribuzione, per esempio, all'80% (e la disoccupazione al 4%), invece di registrare una riduzione di cinque milioni di occupati, registreremmo una sostanziale stabilità dell'occupazione. Diventa dunque evidente che la disponibilità di prodotto per l'esercizio dei diritti pensionistici, che stiamo contrattando adesso per il 2050, dipenderà anche dal tasso di partecipazione della popolazione attiva. Sulle politiche da attuare per orientare al rialzo il tasso di partecipazione si è espresso il Consiglio Europeo di Lisbona del 2000.

L'Italia condivide i problemi di una rapida transizione demografica con il Giappone e la Germania e in misura minore con Francia e Regno Unito. Diversa è la situazione degli Stati Uniti. Nell'analisi del confronto tra situazione economica negli Stati Uniti e in Europa non bisogna dimenticare la dinamica demografica, che negli Stati Uniti è stata decisamente più elevata negli anni 1950-2000 (circa +1,6% all'anno per le forze di lavoro) e continuerà ad essere positiva anche negli anni 2000-2050 (intorno al +0,5-0,6% annuo). Al contrario, per i paesi europei (ad esclusione della Svezia) nei prossimi cinquanta anni i tassi di crescita, finora bassi positivi, diventano negativi con un'accelerazione del ritmo di riduzione delle forze di lavoro. È ovvio che una parte del tasso di crescita che un sistema economico sperimenta dipende anche dall'incremento della popolazione, in particolare delle forze di lavoro e degli occupati.

A questo punto delle previsioni sul prodotto disponibile nel 2050, passiamo all'altro fattore produttivo, il capitale. Con quanto capitale lavoreranno gli occupati del 2050? La variabile determinante in questo caso è la propensione al risparmio, sulla base dell'assunto che la propensione al risparmio coincida con la propensione all'investimento e che quindi si traduca

in capitale produttivo. La propensione al risparmio dipende da numerosi fattori, ma anche dalla distribuzione per età della popolazione, distribuzione che muta radicalmente nel corso dei prossimi cinquanta anni. Tra il 2000 e il 2020 la riduzione delle nascite che si è già verificata negli anni Ottanta e Novanta comporta una riduzione del numero di persone che entrano nel mercato del lavoro. Per questo motivo la popolazione che lavora avrà un'età media via via più elevata tra oggi e il 2020. Ma un'età media via via più elevata contribuisce a far crescere all'interno della popolazione che lavora, e quindi che produce reddito e risparmia, il peso di coloro che sono in età matura e che risparmiano più degli altri. Ammesso e non concesso che l'età successiva ai 65 anni comporti una minore propensione al risparmio, fino al 2020 la riduzione della propensione al risparmio dovuta all'aumento del numero degli anziani è compensata dall'aumento della propensione al risparmio delle popolazioni al lavoro. Da queste considerazioni possiamo dedurre che fino al 2020 il tasso di accumulazione non dovrebbe ridursi. Tra il 1992 e il 2022 la popolazione tra 15 e 34 anni si riduce di 4 milioni, mentre nello stesso periodo cresce di quasi 4 milioni la popolazione tra 35 e 64 anni. Dopo il 2020, quando comincerà ad emergere il vero e proprio invecchiamento della popolazione, la propensione al risparmio dovrebbe cominciare a diminuire con effetti possibili sul tasso di accumulazione del capitale.

Queste osservazioni suggeriscono che potremmo sperimentare una prima fase di abbondanza di capitale, cui potrebbe invece seguire una fase di scarsità. Ma per stabilire l'abbondanza o la scarsità di capitale è necessario conoscere il numero di persone che lavorano. A ogni addetto viene fornita una determinata quantità di capitale con la quale produce i beni e servizi richiesti. Se supponiamo che il capitale per addetto sia costante, allora è più probabile che nel futuro si determini una sovrabbondanza di capitale, perché si riduce il numero di coloro che saranno al lavoro. Tuttavia è molto probabile che, per essere più produttivo, il lavoro richieda più investimenti di capitale, determinando così un incremento del rapporto capitale/lavoro.

Per queste incertezze non è possibile fornire una risposta precisa alla questione circa l'abbondanza o la scarsità del capitale. Vi è anche un altro motivo che rende più complessa una tale risposta. L'evoluzione del progresso tecnico comporterà un maggior tasso di obsolescenza del capitale? Se così fosse, sarebbe necessario un maggiore flusso di investimenti lordi per avere lo stesso stock di capitale e quindi sarebbe necessario un maggior flusso di risparmio per avere lo stesso tasso di accumulazione.

La domanda che ci si può porre è se le politiche del lavoro e del prelievo saranno in grado di favorire l'incremento del tasso di partecipazione e se quelle di carattere più generale riusciranno a sostenere il ritmo di crescita del progresso tecnico. Proviamo a vedere l'andamento passato della produttività del lavoro nell'intera economia. Negli ultimi cinquanta anni, il tasso di crescita della produttività è andato progressivamente decelerando. Addirittura nell'ultimo anno, essendo avvenuta un'espansione abbastanza consistente dell'occupazione (sia precaria che non), il prodotto per addetto è diminuito. L'andamento degli ultimi anni consegue a modificazioni delle regole del mercato del lavoro e non deve essere interpretato come una tendenza di lungo periodo. Possiamo però essere sicuri che non si ripeteranno più le condizioni degli anni Sessanta, quando avevamo tassi di crescita del prodotto per addetto del 5%. In quegli anni un tale progresso era possibile in virtù della ricapitolazione di tutto il progresso tecnico dal quale l'economia italiana era stata tenuta separata dagli anni del protezionismo e del fascismo: tutto ciò aveva creato le condizioni per lo sviluppo di una fase di seconda industrializzazione, una fase di diffusione sia del progresso tecnico che dell'occupazione industriale.

Ma cosa accadrà nel futuro? Anche in questo caso esistono considerazioni contrastanti. Nell'ipotesi che la quantità di capitale tenda a essere sovrabbondante, il più elevato rapporto

capitale per addetto favorirebbe l'incremento della produttività del lavoro. L'attuale sviluppo della composizione settoriale del prodotto (la quantità di servizi, la quantità di attività manifatturiera, ecc.) agisce contenendo il tasso di crescita della produttività media: infatti, una minore quota di occupazione manifatturiera, che ha una produttività più elevata, abbassa il prodotto interno lordo per occupato. Inoltre, sono necessarie ulteriori considerazioni sulla qualità del capitale umano del futuro, ovvero sulle politiche di formazione di base e di formazione continua.

Un altro problema riguarda la distribuzione per età degli occupati, combinata con il profilo per età delle retribuzioni. L'andamento della retribuzione in corrispondenza alle diverse età è crescente in modo deciso per gli uomini fino ai 45-50 anni, per poi scendere leggermente. Meno decisa è la crescita delle retribuzioni con l'età per le donne. Comunque, cambiando la composizione per età, cambia la retribuzione media. Se ammettiamo che una retribuzione più elevata corrisponde a una produttività più elevata del lavoratore, allora potremmo ammettere che a una distribuzione per età della popolazione lavorativa più concentrata nell'età avanzata dovrebbe corrispondere una maggiore produttività media. Naturalmente esistono anche argomentazioni contrarie, che di fronte alla rapidità dell'evoluzione delle tecnologie produttive esprimono dubbi sulla possibilità di fare formazione lungo tutto l'arco della vita. Inoltre, la corrispondenza tra crescita della retribuzione e crescita dell'età del lavoratore/trice potrebbe essere messa in discussione fra venti anni a causa della scarsità di giovani in entrata nel mercato del lavoro, se ciò determinasse un incremento relativo delle retribuzioni nelle fasce più giovani. Questo dubbio diventa ancora più radicale soprattutto se consideriamo il fatto che generalmente le fasce più giovani sono quelle portatrici di conoscenze tecnologiche, e quindi possono rappresentare un migliore capitale umano. Infatti, se vogliamo ottenere un aumento del tasso di partecipazione, non si dovrà espellere dal mercato del lavoro la popolazione più anziana, il che pone il quesito se sarà ancora possibile che la popolazione della fascia di età tra 55 e 65 anni lavori con una retribuzione corrispondente ai livelli massimi della propria carriera. Da qui la possibilità della modificazione delle retribuzioni relative: più pagati i giovani rispetto ad adesso e meno pagati i lavoratori anziani, o almeno quei lavoratori anziani che non sono riusciti ad aggiornarsi. Non è facile trovare risposte univoche di fronte a tutti questi numerosi interrogativi. È importante comunque cogliere il meccanismo da cui dipende il prodotto che sarà disponibile nel 2050, ovvero la "torta" che popolazione che lavora e popolazione che non lavora dovranno spartirsi.

Altro elemento dirimente – oltre alla quantità di lavoro, alla produttività del lavoro e alla quantità del capitale – per la definizione del prodotto interno lordo consiste nella redditività del capitale. Ma come misurare la produttività del capitale? La cosa più semplice potrebbe essere fare riferimento al tasso di rendimento reale dei titoli a lungo termine che, in linea di principio, potrebbe corrispondere al tasso di rendimento di lungo periodo del capitale al netto del premio per il rischio. Tuttavia, non è possibile trascurare il fatto che il tasso di rendimento del capitale non può essere disgiunto dal tasso di crescita dell'economia. E il tasso di crescita dell'economia dipende dal tasso di crescita dell'occupazione e dal tasso di crescita della produttività del lavoro. Se diminuisce il tasso di crescita dell'economia, è molto probabile che diminuisca anche il tasso di rendimento del capitale.

La complessità di queste relazioni tra variabili macroeconomiche ha spinto la Ragioneria Generale dello Stato, nel fare previsioni per i prossimi cinquanta anni circa il peso della spesa pensionistica sul PIL, a valutare prevalentemente l'andamento prospettico della produttività del lavoro. Nel 1995 la Ragioneria è arrivata alla conclusione che realisticamente si potrebbe assumere un tasso di crescita medio del PIL reale intorno all'1,5% annuo fino al 2050. Il Fondo Monetario Internazionale ha valutato ottimistica questa stima della Ragioneria

Generale dello Stato, affermando che, in prospettiva, il tasso di espansione dell'economia fino al 2050 sarà decisamente più basso dell'esperienza degli anni Novanta.

A questo punto possiamo ritornare al nostro "contratto" iniziale. Esso fornisce delle regole per la redistribuzione del prodotto futuro. Il sistema pensionistico, in realtà, non è altro che un meccanismo di redistribuzione tra chi lavora e chi non lavora perché ha già lavorato in passato. Pertanto, la valutazione dei problemi che i diversi sistemi pensionistici possono porre muove direttamente dal tasso di dipendenza all'interno della popolazione, e quindi dall'onere che il crescente tasso di dipendenza imporrà sulla redistribuzione del consumo.

Proviamo ad analizzare in prospettiva storica la dimensione proporzionale della popolazione dipendente, ovvero la somma della popolazione tra 0 e 14 anni e quella con età superiore a 65 anni. Oggi la popolazione dipendente è quasi 1/3 della popolazione totale, con esattezza il 32,6%. Questa situazione non è però particolarmente nuova. Dalla fine dell'Ottocento fino al 1950, la percentuale di dipendenza ha oscillato tra il 35 e il 40 per cento. Una novità c'è, comunque, e riguarda la composizione della popolazione dipendente. Facciamo solo un esempio. Nel 1870 il 32% della popolazione era costituito da bambini e il 5% da anziani, con una quota della popolazione dipendente totale del 37%. Oggi il 18% della popolazione è costituito da anziani e il 14% da bambini: l'attuale quota di dipendenti è quindi più bassa oggi di allora, ma il significato di questa dipendenza è decisamente diverso (con ripercussioni, per esempio, sulla propensione al consumo e sui tassi di crescita economica). La differenza più forte si creerà fra 50 anni, quando la popolazione sarà composta dall'11% di bambini e dal 34% di anziani, per un totale di dipendenza del 46%. Se poi consideriamo che una parte della popolazione attiva comunque non lavora (disoccupazione, ecc.), nel 2050 avremo un numero di persone al lavoro inferiore a quello di coloro che non lavorano.

Con ipotesi 'eroiche' possiamo ora cercare di valutare quale sarà la redistribuzione di consumo implicata dall'aumento del tasso di dipendenza della popolazione. Partiamo da alcune supposizioni: (a) la costanza del tasso di obsolescenza del capitale; (b) la costanza del tasso di partecipazione al lavoro; (c) la stabilità del rapporto tra capitale e lavoro; (d) la costanza del ritmo di crescita del progresso tecnico. Con queste ipotesi, nel 2050 il tasso di dipendenza diventerà sostenibile riducendo di circa il 15% il livello di consumo rispetto a quello attuale. Se spingiamo al massimo il tasso di partecipazione al lavoro, l'onere della redistribuzione si riduce al 3% dei livelli di consumo attuali.

Si comprende immediatamente il ruolo che le politiche per la partecipazione al mercato del lavoro e di sostegno alla diffusione del progresso tecnico svolgeranno nel futuro. Gli economisti si sono anche chiesti se le regole del "contratto" (come raccogliere i contributi e come far maturare i diritti ai benefici) possano incidere esse stesse sull'intensità della crescita, oppure se possano ridurre l'incertezza sulla ripartizione dei benefici. Esistono due modalità di distribuzione. Una è quella dei sistemi pensionistici a ripartizione, fondata sul patto intergenerazionale, cioè su un accordo implicito tra la generazione che lavora oggi e quella che lavorerà domani. Attualmente, in Italia, questo sistema è caratterizzato da regole in gran parte di natura assicurativa/attuariale e altri meccanismi redistributivi di solidarietà. Naturalmente non tutto è così rigido: in Europa abbiamo anche sistemi di natura strettamente assistenziale, con pensioni di base uniformi e garantite a tutti, indipendentemente dalla quantità di lavoro erogato, oppure abbiamo composizioni miste tra impianto assicurativo e assistenziale finanziate con la fiscalità generale o con i contributi.

Esiste anche un altro modo di redistribuire le risorse, attraverso i mercati finanziari. In questo caso si tratta di un contratto di natura privata. Il mercato svolge un'attività di redistribuzione nel momento in cui un individuo contrae il diritto al prodotto futuro sulla base dell'andamento del profitto di una determinata attività, e quindi del valore del capitale

investito in quell'attività. Quell'individuo, allo scadere del contratto, incasserà il valore cumulato nel tempo di quell'attività finanziaria, sotto forma di annualità di rendita finanziaria vitalizia. Le modalità sono prevalentemente a capitalizzazione privata, occupazionale o individuale, ma possono darsi anche casi, come quello proposto da Franco Modigliani, di capitalizzazione pubblica, con fondi raccolti presso una istituzione pubblica e investiti in mercati finanziari.

Il sistema a ripartizione italiano è prevalentemente pubblico. Nel periodo fascista il criterio di finanziamento era a capitalizzazione, con un onere contributivo equilibrato tra datore di lavoro e lavoratore: il 10% della retribuzione a carico delle imprese, il 10% a carico del lavoratore e un contributo fisso dello Stato alla pensione pari a circa un sesto del valore del beneficio medio. Nel dopoguerra il sistema italiano diventa a ripartizione, con una componente contributiva, e solo negli anni Sessanta diventa effettivamente un sistema totalmente retributivo. In questa sede "retributivo" indica un diritto alla pensione collegato alle ultime retribuzioni e al numero di anni lavorativi. A partire dal 1995 inizia invece la transizione verso un sistema sempre a ripartizione, ma con calcolo contributivo. In questo caso la pensione non è più definita con riferimento alle ultime retribuzioni, ma con l'ammontare dei contributi pagati nell'arco dell'intera vita lavorativa. Prima di questo mutamento, nel 1992 era stata eliminata l'indicizzazione dei diritti pensionistici nei confronti dell'andamento dei salari reali; in altre parole, la pensione da allora non partecipa più alla distribuzione dei frutti del progresso tecnico. Queste due riforme hanno generato, e continuano a generare, una quantità rilevante di risparmio della spesa pubblica. Ma, indubbiamente, più si allunga la vita dopo i 65 anni e più diventa problematico mantenere questo tipo di deindicizzazione. Non a caso, la riforma del 1995 ha previsto che ogni dieci anni sia possibile rivalutare, sulla base dell'andamento del prodotto interno lordo, la quantità del progresso tecnico da redistribuire.

La vera novità consiste comunque nel calcolo contributivo della pensione, che tende a costruire un meccanismo che, quasi automaticamente, reagisce agli shock che possono intervenire sulla crescita e sulla demografia. Dal monte contributi, che è la somma di tutti i contributi versati nel corso della vita lavorativa, deriva la pensione, nel momento della liquidazione. Tutti i contributi versati vengono annualmente capitalizzati sulla base del tasso di crescita del prodotto interno lordo. Quindi il diritto pensionistico si espande all'espandersi del prodotto interno lordo: il diritto cresce proporzionalmente alla crescita della quota di prodotto da ripartire. Viceversa, se rallenta la crescita del prodotto, si riduce proporzionalmente anche il tasso di capitalizzazione figurata dei contributi. Il meccanismo contributivo tende così ad assorbire i mutamenti strutturali nella crescita, trasferendo nei diritti pensionistici le modificazioni del quadro macroeconomico.

Una volta definito il monte contributi, è necessario calcolare la rendita pensionistica in funzione della vita media, sulla base di un coefficiente (detto di trasformazione del monte contributi in annualità pensionistica) che contiene l'informazione della vita media attesa e un tasso di sconto reale – cioè un rendimento implicito nell'arco di vita della pensione – dell'1,5%, corrispondente al tasso di crescita medio prospettico del PIL. Questo meccanismo reagisce endogenamente allo shock demografico perché il coefficiente di trasformazione tende a ridursi con l'allungamento della vita media. La legge di riforma del sistema pensionistico emanata nel 1995 prevede appunto che ogni dieci anni vengano rivisti tutti i coefficienti di trasformazione in base ai mutamenti strutturali della vita media attesa.

Alcuni studiosi e molti politici sostengono che lo shock demografico mette radicalmente in crisi il sistema pubblico – che quindi deve essere progressivamente smantellato – favorendo lo sviluppo della capitalizzazione privata. Bisogna però chiedersi se la capitalizzazione privata sia davvero indenne dallo shock demografico. Abbiamo visto che il tasso di

rendimento di capitale equivale all'incirca al tasso di crescita dell'economia; e poiché la transizione demografica implica una riduzione del tasso di crescita dell'economia, ne conseguirà anche la riduzione del tasso di rendimento del capitale. Immaginiamo che non esista il sistema pubblico: l'intermediazione tra lavoratori e pensionati è svolta solo dal mercato finanziario. I pensionati vendono anno dopo anno sul mercato finanziario parte delle proprie attività finanziarie ai lavoratori, i quali intendono accumulare capitale per il loro futuro attraverso l'acquisto dei titoli azionari e/o obbligazionari; in termini reali, il reddito non consumato dai lavoratori diventa consumo possibile per i pensionati. Se le dimensioni delle due classi demografiche sono equivalenti, domanda e offerta di attività finanziarie si bilanciano e lavoratori e pensionati possono realizzare i loro programmi, ma se il rapporto tra le due classi demografiche è sbilanciato (in particolare se cresce in misura maggiore la classe degli anziani), si verifica uno squilibrio sui mercati finanziari che si traduce, nel caso ipotizzato, in una riduzione del prezzo delle attività finanziarie; ovvero, il valore dei titoli posseduti dai pensionati si riduce progressivamente, in modo da adeguarli alla quantità di risparmio prodotta dai lavoratori oppure, in modo speculare, alla quantità di beni e servizi di consumo cui i lavoratori hanno rinunciato. Risulta allora evidente che i mercati finanziari non sono esenti dagli effetti prodotti dallo shock demografico.

Esiste, comunque, un argomento a favore della capitalizzazione, in un contesto mondiale in cui la transizione demografica non è sincronizzata. L'Europa è l'area in cui la popolazione invecchia più rapidamente. Esistono invece aree che non stanno invecchiando, o che invecchiano molto più lentamente, o il cui invecchiamento comincerà tra qualche decennio. Più forte è l'integrazione internazionale, maggiore è l'incentivo ad investire da parte dei lavoratori "maturi" del mondo industrializzato, nei paesi emergenti, ipotecando il prodotto futuro dei numerosi lavoratori giovani di quei paesi. È perciò evidente che la spinta all'integrazione internazionale, da parte sia dei mercati reali che dei mercati finanziari, proviene, anche implicitamente, dalla necessità di promuovere investimenti di natura finanziaria che subiscano una minore riduzione dei rendimenti nel lungo periodo, in quanto effettuati in aree di maggiore sviluppo. Ovviamente queste considerazioni implicano che a fronte dei maggiori rendimenti prospettici vi siano rischi più elevati la cui evidenza è intuitiva.

I sistemi pensionistici devono confrontarsi dunque con rischi di natura finanziaria (per esempio le fluttuazioni, più o meno congiunturali, dei mercati finanziari) e con rischi di natura socio-politica (per esempio il sistema a ripartizione e il patto intergenerazionale che riposa sull'accettazione del principio della redistribuzione del reddito da parte dei lavoratori futuri). Dall'insieme dei rischi cui è sottoposto ogni sistema pensionistico nasce l'esigenza di diversificare le fonti dei benefici pensionistici combinando previdenza pubblica a ripartizione e previdenza integrativa a capitalizzazione.

A questo punto possiamo fare una rapida escursione su alcune caratteristiche del sistema pensionistico italiano, soprattutto in termini quantitativi. Attualmente lavorano circa sedici milioni di lavoratori dipendenti e sei milioni di indipendenti. Ciascun lavoratore contribuisce al monte contributi con il 32,7% della propria retribuzione. A ciò va aggiunta una contribuzione del 6,91% a titolo di TFR. Tra questi ventidue milioni di lavoratori, circa due milioni possiedono anche fondi pensione, negoziali e non. Le pensioni attualmente erogate ammontano a circa diciotto milioni. È già abbastanza noto che il rapporto tra contribuenti e pensioni si ridurrà nel futuro, e non sembra necessario discuterne la proiezione al 2050.

Ma qual è lo stato attuale dei saldi delle gestioni? Escluse le gestioni dei para-subordinati e delle casse professionali, le rimanenti sono tutte in disavanzo; il totale dei disavanzi ammonta a circa l'1% del PIL, al quale va aggiunto un ulteriore 2% di oneri per la gestione degli interventi assistenziali dello Stato (si tratta in questo caso di interventi che transitano

attraverso le pensioni Inps, ma che non hanno a fronte una corrispettiva contribuzione). In termini di spesa, l'onere più consistente è quello relativo alla cassa dei dipendenti pubblici, la cui gestione riceve una forte integrazione da parte dello Stato.

Nei trenta anni tra il 1960 e il 1990 i ritmi di crescita della spesa sono rimasti quasi costanti nel tempo, con una relativa stabilizzazione su livelli alti dopo il 1992-1995. Guardando al futuro, gli anni più difficili per il sistema pensionistico saranno quelli tra il 2010 e il 2030, nei quali non sarà ancora entrato a regime il calcolo contributivo della pensione e vi saranno ancora 'code' di pensionandi retributivi e dei pensionamenti di anzianità. Il livello di spesa, attualmente di poco inferiore al 14% del PIL, crescerà in quegli anni di altri 2 punti percentuali. Dopo il 2030, entrando a regime il calcolo contributivo e mutando la composizione della popolazione, la spesa inizierà a ridursi: nel 2050 dovrebbe attestarsi agli stessi livelli di oggi. Il risparmio di spesa prodotto dal calcolo contributivo deriva dalla riduzione della pensione media rispetto al prodotto per addetto, riduzione che compensa l'incremento del numero di pensioni per occupato. Di fronte a un maggior numero di pensioni per occupato, ogni pensione riceve una minore quota di prodotto per occupato. Attualmente questa quota è pari al 16%, nel 2050 sarà dell'11%. Più elevato sarà stato l'incremento del progresso tecnico, più elevato sarà il livello di vita dei pensionati del 2050, perché la loro pensione media corrisponderà all'11% di un prodotto maggiore.

Alcune considerazioni sulla situazione italiana nei confronti degli altri paesi europei. L'incremento della spesa in Italia nei prossimi anni sarà inferiore rispetto a quello che si verificherà negli altri paesi. La ragione è presto detta: la spesa italiana parte da un livello che è quasi attestato al 14% contro il 10,5% del PIL della media degli altri paesi. È quindi ovvio che la spesa in Italia cresca di meno, in quanto è già cresciuta negli anni passati con il pensionamento anticipato di un alto numero dei componenti della generazione dei *baby-boomers*. In ogni caso, i meccanismi legislativi già adottati riporteranno la spesa italiana su livelli che saranno decisamente più vicini a quelli europei nel 2050.

In definitiva: nessun sistema pensionistico è immune da shock demografico. Tuttavia, visto che è la crescita economica quella che ridurrà le tensioni redistributive, potrebbe essere utile capire se la crescita è più favorita da uno dei due sistemi di organizzazione delle pensioni (ripartizione o capitalizzazione). Un maggior tasso di crescita è determinato da una maggiore produttività, che a sua volta dipende da una maggiore accumulazione di capitale e, di conseguenza, si accompagna a una maggiore propensione al risparmio. Per questo motivo, l'opinione teorica dominante considera che la capitalizzazione, favorendo una maggiore responsabilizzazione individuale, favorisca una maggiore propensione al risparmio. Questa conclusione dipende da una sequenza logica: se sono corrette le premesse e se, come si tende a dimostrare, vi può essere una maggiore propensione al risparmio nel caso della capitalizzazione, allora potremmo dedurre che la crescita dovrebbe essere più elevata in presenza di un sistema pensionistico a capitalizzazione rispetto a un sistema a ripartizione. L'evidenza empirica non conforta però questa conclusione. Prendiamo il caso degli Stati Uniti: previdenza quasi esclusivamente privata, tasso di risparmio al 2%. Oppure: con il passaggio alla capitalizzazione di buona parte del sistema inglese sul finire degli anni Settanta, il tasso di risparmio in Inghilterra è risultato essere più basso che nell'Europa continentale. Intorno alla preferibilità di un sistema pensionistico rispetto all'altro, le argomentazioni teoriche e le verifiche empiriche tendono dunque a indicare soluzioni divergenti.

Oggi esistono proposte disinteressate a passare ad un sistema a capitalizzazione, con prospettive ragionevoli anche dal punto di vista della diversificazione del rischio (il rischio socio-politico del sistema a ripartizione, il rischio dei mercati finanziari e della capitalizzazione ecc.). La chiusura di un sistema pubblico ha però un costo: infatti bisogna

continuare a mantenere le promesse pensionistiche, rispettando i diritti pensionistici già maturati e nello stesso tempo passare a un versamento di contributi ai fondi pensione. È possibile affrontare questo rischio e, soprattutto, questi costi? Il passaggio eventuale, anche di una piccola quota, dalla pensione pubblica alla pensione privata comporterebbe infatti un onere che difficilmente sarebbe sopportabile. È per questa ragione che tutti gli attori del mercato hanno puntato l'attenzione sul TFR; la sua destinazione a fondi pensione potrebbe essere l'occasione per avviare la previdenza integrativa a capitalizzazione, con un costo relativamente contenuto.

Naturalmente l'argomentazione finora svolta riguarda solo una parte del problema complessivo della redistribuzione dei redditi che dovrà essere affrontato in futuro; un'altra parte del problema è costituita dall'entità attuale del debito pubblico che mantiene la necessità del 2,5% in più di pressione fiscale in Italia rispetto ad esempio a Francia e Germania, per finanziare il maggiore onere da interessi. Qualsiasi provvedimento venga preso per la riduzione del debito pubblico apre nuovi spazi nel bilancio pubblico per affrontare il problema delle pensioni nel futuro. Lavorare alla riduzione del debito pubblico, oggi, significa lavorare anche alla riduzione delle tensioni redistributive che apporterà l'onere pensionistico futuro.

Ma, alla fine di tutti questi interrogativi, potremmo chiederci: se, invece di formulare previsioni di accoglienza di centoventimila immigrati all'anno – immigrati e integrati, con presenza costante e con programmi di vita sul territorio – immaginassimo di poterne accogliere trecentomila?

Riferimenti bibliografici

G. Amato, M. Marè, *Le pensioni. Il pilastro mancante*, il Mulino, Bologna 2001.

A.B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.

A.B. Atkinson, *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford 1995; trad. it. *Per un nuovo welfare state. La proposta reddito minimo/imposta unica*, Laterza, Roma-Bari 1998.

A.B. Atkinson, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1999; trad. it. *Welfare State. Le conseguenze economiche dei tagli allo stato sociale*, Etas, Milano 2000.

A.B. Atkinson, M. Rein (a cura di), *Age, Work and Social Security*, St. Martin's Press, New York 1993.

T. Boeri, A. Brugiavini (a cura di), *Il muro delle pensioni. Idee dall'Europa per riformare il welfare*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano 2000.

T. Boeri, R. Perotti, *Meno pensioni, più welfare*, il Mulino, Bologna 2002.

P. Onofri, *Pensioni, tasse e contributi*, in «il Mulino», LII, n. 408, 2003, pp. 699-704.

P. Onofri (a cura di), *The Economics of an Ageing Population. Macroeconomic Issues*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (Mass.) 2004.