

**Alcune riflessioni demodé in margine alla riforma del sistema pensionistico\*.**

**di Anna Soci**

Pervenuto febbraio 1998, approvato marzo 1998

## 1.

Questo breve saggio riflette alcune delle considerazioni che esposi molti mesi orsono<sup>11</sup>, quando ancora non era stata varata l'ultima riforma del sistema previdenziale. Temo, tuttavia, che questa mia riflessione risulti obsoleta non per gli aspetti tecnici - che, non rappresentando né allora né ora il mio principale interesse sulla questione, ne rimangono ai margini - bensì per il fatto che richiama alcuni elementi che non paiono interessare quasi più a nessuno. Ad esempio, in che misura la riforma del braccio operativo dello Stato - la direzione e l'ammontare della spesa - concorra a ripensarne il ruolo politico; oppure, se sia accettabile che un dibattito su temi così rilevanti rimanga per lo più confinato - nell'opinione pubblica - all'andamento di alcuni indicatori di grande effetto, ma di dubbia portata esplicativa; ancora, se un cambiamento di tale importanza nel rapporto Stato/cittadini non fosse da affrontare con maggiore approfondimento, anche tecnico e anche nelle sedi maggiormente specializzate, almeno per quanto riguarda gli incerti esiti futuri di alcuni suoi aspetti.

Da allora, la discussione - peraltro mai molto viva sugli aspetti appena richiamati - si è come sopita, precipitando verso un grado di dettaglio quasi ingegneristico. Queste poche pagine vorrebbero richiamare quanto, a parere di chi scrive, è andato perso.

## 2.

Gran parte della letteratura scientifica e la quasi totalità della pubblicistica hanno da tempo il dito puntato contro le inefficienze e gli sprechi annidati nelle spese sociali dello Stato.

Il disappunto per la bassa qualità della spesa pubblica italiana non è nuovo, né ingiustificato; tuttavia, in tempi recenti, i discontinui e spesso solitari interventi scientifici si sono fusi in un coro generale, amplificato dai *media*: occorre intervenire, ed intervenire con efficacia e tempestività. Il conclamato motivo per cui questa ferma intenzione si è in breve tempo trasformata in azione è noto a tutti: l'ottemperanza ai criteri richiesti dalla terza fase di applicazione del Trattato di Maastricht quale condizione per l'ingresso in Europa dalla porta principale.

Tuttavia, non è stata la spesa pubblica nella sua interezza a venire sottoposta ad accurato

ripensamento (né, in questa prima fase, particolare attenzione fu data al lato delle entrate), ma esclusivamente la spesa a scopo sociale, che ne rappresenta solo una parte, anche se consistente. Nel quadro generale, poi, si è assistito ad un precipitare di attenzione su un particolare capitolo di quest'ultima: la spesa previdenziale. E come in un gioco di *zoom* ripetuti, un ulteriore gravitazione, particolarmente nella prima parte dello scorso anno, verso un suo atomo essenziale: le pensioni di anzianità. (L'esito della trattativa su queste ultime non è certo dovuto ad una mancanza di attenzione nei loro confronti da parte chi proponeva la riforma!)

La discussione fu confusa: a volte quegli eventi furono letti come un bisogno concreto di «fare cassa» per l'appuntamento europeo: il disavanzo andava ridotto. Più spesso si invocava un'esigenza di riequilibrio di sperequazioni esistenti. Quasi sempre, le due argomentazioni procedevano appaiate, in un'alternanza di priorità.

Ci si può a questo punto chiedere se altre strade non fossero praticabili fin da allora. Se i fiumi di inchiostro che si sono riversati sulle pensioni avessero inondato l'evasione fiscale, si sarebbe «fatto cassa» subito, si sarebbero consolidati i meccanismi per «fare cassa» anche nel futuro, e si sarebbe nel contempo rafforzata un'importante componente del patto sociale; che esiste, ma cui si trasgredisce con quasi compiaciuta condivisione e complicità: l'obbligo di contribuire, secondo la propria capacità, alle esigenze collettive. Invece di richiamare fermamente (ovvero, con concreti provvedimenti) all'osservanza di un patto, si è scelto di riformare la spesa pubblica rivolta al benessere collettivo, che di quel patto è componente essenziale. Non è forse una delle più consolidate finalità dello Stato sociale quella di fornire sicurezza, materiale e psicologica, a coloro che vi hanno dato luogo, tutelandoli da indesiderate «contingenze sociali»: una costosa e prolungata malattia, una vecchiaia disagiata, la disoccupazione? Non può stupire, dunque, se ci si chiede se non sia questo ad essere in discussione in prima istanza.

D'altra parte, lo Stato sociale non ha uno sviluppo uniforme. Gli esperti ne intravedono almeno tre facce: quella entusiasta della fase di sperimentazione (dall'ultimo trentennio del diciannovesimo secolo alla grande depressione degli anni trenta), quella laboriosa del consolidamento (fino agli anni cinquanta), quella routinaria dell'espansione (fino a tutti gli anni settanta). Ma in questa evoluzione non trascurano di vedere un cambiamento di significato: dallo

Stato sociale portatore di valori, a componente scontata di una economia a capitalismo avanzato, senza più gli anticorpi per resistere ai mutamenti di quest'ultimo.

E proprio qui avviene il cortocircuito: se la sua espansione è una prassi, consentita dalla disponibilità di risorse che la crescita elargisce, allorquando vi è arresto nell'incremento del prodotto e i vincoli macroeconomici diventano operativi, quella prassi non è più consentita. Se i costi per il benessere collettivo non sono più sostenibili né attraverso il finanziamento con moneta (la minaccia dell'inflazione lo impone), né attraverso l'emissione di debito (la sua consistenza lo impedisce), non lo sono nemmeno con la tassazione, perché non vi è più la disponibilità sociale (molti dicono, economica) ad ulteriori prelievi. E questa non più replicata disponibilità trova una sua giustificazione nell'inefficienza della spesa: le disuguaglianze non sono diminuite, i deboli sono meno tutelati di quanto non fosse previsto e desiderabile, il sistema di protezione avrebbe aumentato gli incentivi alla dipendenza.

Dunque, lo Stato sociale va contenuto. E le spese sociali diventano una fisarmonica che si allarga e si contrae in un insolito andamento: prociclico anziché anticiclico, come (altra) logica vorrebbe. Ma lo stato sociale va innanzitutto riformato: lo scostamento tra ambizioni e risultati ha spinto al ribasso le aspettative sul suo stesso ruolo, e quello che è in discussione, ora, pare proprio l'insieme dei valori su cui fondare un nuovo patto sociale, che ne preveda un ridimensionamento congiuntamente a comportamenti più attribuibili alle scelte del singolo.

Se così non fosse, si prenderebbe atto delle difficoltà e dei vincoli e si agirebbe in modo diverso: se la disoccupazione (o, come nel caso americano, l'occupazione non tutelata, *flessibile*, che convive con ampie disparità nella distribuzione dei redditi), l'invecchiamento della popolazione e l'abbassamento del tasso di fertilità sono alcune tra le più significative connotazioni di questi anni di fine secolo, un rapporto immutato tra Stato e cittadini - una replicazione nel tempo di quel patto sociale di solidarietà e redistribuzione - vorrebbe che queste fossero le priorità stabilite e conclamate. E nessun vincolo di bilancio può e dovrebbe sovrainporsi a tale accettata gerarchia sociale e politica. Se la trasformazione dell'economia richiede e impone costi sociali in aumento, il mantenimento di quel patto, nelle sue immutate linee di fondo, ne implicherebbe un'accettazione piena, decisa e senza tentennamenti.

### 3.

Questa potrebbe ben coesistere, all'opposto, con un radicale mutamento nell'organizzazione dell'apparato economico dello Stato stesso, che miri a fare chiarezza e a liberare il campo da ampie discrezionalità di interpretazione, restituendo libertà all'agire. Anche gli economisti ne sono ampiamente consapevoli: fonti autorevoli, nel recente passato e nel recentissimo presente (Giarda, 1987; Alesina – Marè - Perotti, 1996; Modigliani - Padoa Schioppa, 1997; Padoa Schioppa, 1997) mettono in risalto le incongruenze, la caoticità, e l'irrazionalità dell'intero profilo della dinamica, decisionale ed operativa, dei processi di spesa nell'ordinamento italiano, richiamando l'attenzione, innanzitutto, sugli aspetti legislativi e chiedendone una radicale riforma. La stessa Ragioneria Generale dello Stato afferma «... La difficoltà di identificare e capire i reali flussi di bilancio, conseguente alla proliferazione degli interventi pubblici che ha prodotto una eccessiva stratificazione degli oggetti di spesa, fa capire come l'attuale struttura del bilancio risulti inadeguata.» (De Leo, 1996, pp. 61-62).

Una tale situazione non può essere senza conseguenze sui provvedimenti che si intenderebbero poi adottare; e proprio la spesa previdenziale ne è un esempio. La *vexata quaestio* se i bilanci dell'ente erogatore per eccellenza, l'INPS, siano attivi o passivi, non è certo una *nuance* nel dibattito corrente; quantomeno perché, se la parte che pertiene alla previdenza è in attivo, non pare più così scontato ravvisare urgente motivo di intervenire per aumentarne le entrate e diminuirne le uscite. In altre parole, delle due argomentazioni prima richiamate per la riforma della spesa previdenziale, rimarrebbe in campo solo la seconda: l'auspicabilità di livellare le disuguaglianze di trattamento.

Non pare davvero accettabile che in uno Stato serio non si raggiunga chiarezza ufficiale su un punto così importante<sup>22</sup>. Dal 1989, in ottemperanza alla legge che da allora lo prevede<sup>33</sup>, l'INPS presenta ufficialmente due bilanci, uno concernente le spese previdenziali ed uno relativo a quelle assistenziali (più precisamente, agli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali), il cui finanziamento è assunto dallo Stato. Tale separazione, tuttavia, non pare abbia risolto il problema; e non è chiaro se ciò dipenda dal fatto che l'ente erogatore è rimasto unico (e dunque, la ragnatela della gestione finanziaria non riesca a produrre bilanci nettamente

separati, sotto il profilo sostanziale oltrech  formale<sup>44</sup>) o dal fatto che permangano ambiguit  concettuali tra previdenza ed assistenza.

Su quest'ultimo punto si insiste molto. Pur accettando l'obiezione, vale la pena di ricordare che in attuazione dell'Art. 117 della Costituzione - delimitante le competenze legislative delle Regioni - la beneficenza pubblica viene modernamente intesa come complesso di attivit  che attengono all'assistenza e ne viene data elencazione<sup>5</sup>. Vale forse ancora la pena di ricordare che in tale elencazione non appaiono gli oneri derivanti dai pensionamenti anticipati, previsti invece dall'art. 37 della legge sopra ricordata tra gli interventi assistenziali; e ricordare altres  che i prepensionamenti sono stati una alternativa al licenziamento concessa alle imprese nelle fasi di difficolt  di queste ultime.

Pur nei margini di ambiguit  che sicuramente permangono, non pare davvero cos  impraticabile separare in modo definitivo i due concetti di previdenza e assistenza e, anche attraverso questa via, contribuire a ridare autorevolezza alla voce stessa dello Stato, chiarendone, in primo luogo, non marginali aspetti contabili: se totale discussione   ammissibile sui criteri, e, dunque, ampia convergenza va ricercata su una ridefinizione di tutti gli innumerevoli aspetti del bilancio, ci  che alla fine ne risulta non pu  e non deve essere opinabile. Fintantoch  lo Stato, al contrario, lo rende possibile, si rendono disponibili - e praticabili - ampi margini di interpretazione, dove «l'oggettivo» si confonde con il «soggettivo», e l'incertezza complessiva aumenta.

#### 4.

Se sul definitivo stato di salute del bilancio previdenziale non   dato avere certezza, nel dibattito corrente   emersa, al contrario, come inconfutabile, l'esplosivit  della spesa pensionistica. E l'indicatore per eccellenza   stato individuato nel suo rapporto con il Prodotto Interno Lordo. Due considerazioni paiono qui d'obbligo: una, che ci riporta in parte al tema affrontato nell'apertura di questo breve saggio, e una che rileva un banale aspetto di natura pi  tecnica.

Se la spesa pubblica a scopo previdenziale risponde a logiche che rimandano alla natura e

alla funzione dello Stato nonché al rapporto tra questo e i cittadini; se, in altre parole, investe questioni che vanno oltre la dimensione economica, forse sarebbe più opportuno, per una comprensione degli andamenti quantitativi che non risulti essa stessa schiacciata su quest'unico aspetto, riferirsi ad un quadro di insieme più ampio. Forse si dovrebbe, prima, decidere il peso «ottimale» dell'intervento pubblico in una determinata economia di mercato. Delicato problema di valori e rappresentanza politica, quindi di non facile determinazione; ciò non toglie, tuttavia, che questa parrebbe la linea prioritaria di dibattito. Poi, o contestualmente, ci si dovrebbe accordare sull'articolazione di questo intervento pubblico, ovvero sulla *composizione* della spesa, così come su quella delle entrate. Senza nulla togliere alla rilevanza dei vincoli macroeconomici, anche quelli esterni indotti da opzioni di stretta aggregazione con altri Paesi, la scelta effettuata andrebbe difesa e, ove necessario, gradualmente mutata senza brusche interruzioni nel rapporto di fiducia tra i cittadini e lo Stato. Evidentemente, preoccupazioni di questo tipo non sono condensabili nel rapporto tra spesa previdenziale e Prodotto Interno Lordo.

L'uso massiccio che ormai si fa di questo indicatore (come di altri che si basano comunque sul PIL) non è salutare nemmeno ad una corretta interpretazione delle cifre e delle relazioni tra gli aggregati (macro) economici, suggerendone legami ben diversi da quelli realmente esistenti. E', infatti, ormai diffuso leggere, anche in fonti al di sopra di ogni sospetto, della quota di PIL «assorbita» dalla spesa previdenziale, come se il PIL fosse una cornucopia le cui risorse, una volta riversatesi sulla collettività, venissero portate via da entità maligne, tra le quali, in primo luogo, la spesa previdenziale. Come tutti gli economisti sanno, la formazione del PIL non riguarda la spesa previdenziale, che pertiene alla distribuzione secondaria del reddito; le spese per trasferimenti, di cui la spesa previdenziale è componente, non fanno parte della domanda finale, che è quanto il PIL (ben lungi dall'essere la ricchezza di un paese, come ormai è prassi comune, ma errata, affermare) individua, dal lato degli impieghi. Il primo non è *il tutto* e la seconda non è *una parte* di questo tutto.

Il legame tra spesa previdenziale e PIL ha, come ben noto, natura diversa, e passa attraverso i contributi sociali, che rappresentano il finanziamento delle pensioni, e che sono sì componente del PIL (visto dal lato delle fonti) ma che, dipendendo dai redditi, aumentano automaticamente con questi, ossia con il PIL. Quando il PIL cresce - e, dunque, *ceteris paribus*,

diminuisce il rapporto spesa previdenziale su PIL - crescono anche i contributi sociali e si fa meno preoccupante il finanziamento della spesa pensionistica. Altra questione è se i contributi sociali non vengono versati e se, così, è ancora l'evasione fiscale ad essere la vera responsabile dell'assottigliamento della base per finanziare la spesa pensionistica. E', dunque, il confronto tra crescita della spesa pensionistica e crescita dei contributi sociali l'indicatore corretto per la sostenibilità; il che porterebbe ad intervenire sui secondi, per garantirla, senza pregiudicare in ogni caso la doverosa possibilità di intervenire sulla prima per ovviare a sperequazioni.

Evidentemente, nessuno qui nega che il rapporto tra spesa previdenziale e PIL sia parente della aliquota di equilibrio, ossia di quel rapporto tra spesa pensionistica e monte salari che ci assicura la copertura totale della spesa pensionistica. Ma nonostante la parentela, pur stretta, l'inadeguatezza di questo indicatore emerge anche sotto profili diversi da quello puramente di metodo appena ricordato.

In primo luogo, esso non riesce a cogliere gli effetti di struttura. Ad esempio, può benissimo accadere che il PIL aumenti e le pensioni aumentino più del PIL - portando ad un innalzamento del rapporto (e, dunque, ad una maggiore preoccupazione per la spesa previdenziale) - ma che tale aumento del PIL sia avvenuto in un settore in cui la contribuzione sia maggiore. In questo caso, supponendo per semplicità che l'aumento nei contributi sociali che ne deriva sia uguale all'aumento ipotizzato della spesa pensionistica, il saldo previdenziale rimane costante e, dunque, nessun vero problema di «cassa» insorge, mentre ..... l'opinione pubblica rimarrà colpita e seriamente preoccupata dal peggiorare della situazione evidenziata dall'aumento dell'unico indicatore di cui è a conoscenza: il rapporto pensioni/PIL. E' tanto vago questo indicatore che, nella formulazione legislativa della riforma Dini, tra gli obiettivi vi è quello della «stabilizzazione» di tale rapporto, ma viene omessa l'indicazione del livello quantitativo su cui stabilizzarlo. Come si fa, infatti, a dire se è meglio un 18% o un 23% (numeri che circolano tra gli addetti ai lavori)? L'espressione quantitativa viene suggerita dagli esperti con calcoli non semplicissimi che passano attraverso, appunto, l'aliquota di equilibrio, l'aliquota contabile e altre siffatte. Non sarebbe meglio, allora, usare un indicatore più appropriato e, soprattutto, più diretto, quale, ad esempio, la stessa aliquota di equilibrio? Come risposta, due sono le «giustificazioni» che normalmente si adducono per l'uso del rapporto tra la spesa

pensionistica e il PIL: la prima è che esso indicherebbe il grado di restrittività della politica fiscale necessaria per riequilibrare il sistema. Ovvero, un innalzamento del rapporto oltre una «accettabile» soglia (peraltro non definita, come visto sopra) implica o una contrazione di altre forme di spesa o un aumento del debito o un inasprimento della pressione fiscale. (Ma se così è, non sarebbe indicatore più appropriato il rapporto tra saldo finanziario della spesa pensionistica e PIL?). La seconda è che tale rapporto renderebbe più agevoli i confronti internazionali, data la quasi totale uniformità di calcolo del PIL. Questa considerazione verrà meglio analizzata nel seguito.

In secondo luogo - e questo è un problema più serio - pare che ci si dimentichi che il rapporto tra la spesa pensionistica e il PIL dipende da almeno quattro variabili e non due: la «pensione media» moltiplicata per il numero dei pensionati e il «salario medio» moltiplicato per il numero degli occupati. Dunque, se il tasso di dipendenza aumenta, ciò non implica automaticamente un disavanzo previdenziale. La differenza tra l'ammontare dei contributi e quello delle prestazioni dipende dal rapporto tra contribuenti e pensionati e dal rapporto tra il salario medio e la pensione media; e quanto maggiori sono entrambi, tanto minore è il problema. Se nel tempo il salario reale aumenta e le pensioni reali restano costanti (ossia, chi lavora gode di un maggior benessere e chi non lavora ha un livello di benessere inalterato), il secondo rapporto, quello tra salario medio e pensione media potrebbe neutralizzare un andamento sfavorevole del primo rapporto, quello tra contribuenti e beneficiari. *A fortiori*, se anche questo secondo rapporto non fosse così sfavorevole, ovvero la disoccupazione diminuisse, il problema della esplosività della spesa previdenziale ne risulterebbe ridimensionato. Ma questo non è nella storia. La dinamica della produttività si è rallentata nel tempo, comprimendo la crescita dei salari reali, e la ristrutturazione industriale degli anni '80 ha diminuito l'occupazione; né, peraltro, l'andamento dell'indicizzazione delle pensioni è stato lineare.

Il problema della spesa pensionistica non ha dunque come unica soluzione il suo contenimento: una efficace lotta alla disoccupazione, congiunta ad una politica di mantenimento del salario e ad una maggiore severità nella lotta contro l'economia sommersa e la conseguente evasione, giova in misura uguale, in termini contabili, al disavanzo previdenziale e in misura incommensurabilmente maggiore, in termini politici, alla coesione sociale. La tendenza

all'invecchiamento della popolazione è un rischio sociale che non si può parare mutando le condizioni di vita degli anziani e cambiando le regole del gioco mentre la partita è in atto; e se va tutelato il futuro delle generazioni presenti, va parimenti tutelato il presente delle generazioni passate.

## 5.

Si notava prima, in modo fugace, come il ruolo del rapporto tra spesa previdenziale e PIL trovi una sua legittimazione anche alla luce della fattibilità dei confronti internazionali. E' questo - la comparazione - un argomento molto dibattuto anche fuori dai confini dell'economia: i sistemi giuridici, o elettorali, o politici, o le norme sociali, in che misura sono confrontabili e quale valenza normativa ha, poi, tale confronto?

L'Eurostat - l'agenzia statistica della UE - ha svolto un importante lavoro di diffusione e di coordinamento, ma molti aspetti delle rilevazioni nazionali dei dati rimangono ancora non convergenti. Da fonti (para?)ufficiali viene correttamente ricordato che: «Attualmente (febbraio 1997) l'anno più recente in riferimento a cui sono possibili raffronti su dati Eurostat è il 1994»<sup>66</sup>. E' interessante notare, in parallelo con quanto affermato, quanto scarna sia la documentazione su cui vengono condotti i raffronti internazionali in questa stessa fonte, che così ampio ruolo ha giocato nel dibattito dello scorso anno. A parte qualche incongruenza tra le Tavole presentate che non vale la pena qui rilevare, i confronti sono per la quasi totalità riferiti, appunto, all'anno 1994: un punto nel tempo. (E spesso la *legenda* delle Tavole specifica dettagli che ne abbassano ulteriormente la portata argomentativa). La convinzione di chi scrive è che i confronti siano importanti e che proprio per questo debbano essere molto circostanziati ed effettuati con grande cautela, almeno, se non soprattutto, qualora lo scopo sia quello di procedere ad una riforma non certo marginale. A questo stesso scopo, pare essenziale che le esperienze di altre realtà siano valutate nel medio, se non nel lungo periodo; ma mai in un punto del tempo.

Anche qui la letteratura è molto più problematica e ricca di quanto non sia il suo distillato nel dibattito corrente. Nel recente passato (Padoa Schioppa, 1992) e nel recentissimo presente (Peracchi - Rossi, 1996) ci sono studi articolati che, nella loro stessa fatica, in modo implicito

confermano - indipendentemente dalle conclusioni tratte dagli autori nello specifico - quanto sia arduo pervenire ad una sintesi nonché ad una valutazione su una ipotetica gerarchia di ottimalità dei vari sistemi. Questa contributi dimostrano, proprio attraverso la loro ricchezza di informazioni e la problematicità che queste stesse pongono all'interpretazione, che una risposta univoca non è possibile. Ciò che ne fuoriesce sono solo circoscritte valutazioni su questo o quell'aspetto, che lasciano in ombra il quadro generale, in cui, all'opposto, proprio questo o quell'aspetto possono trovare una loro legittimazione. Esattamente in questa direzione, a riprova del fatto che uno o più rapporti tra grandezze economiche non possono (e non debbono) rendere giustizia a una complessa ragnatela sociale e istituzionale, vanno studi a carattere sistemico (Muelders - Vanhuynegem, 1994), in cui si tenta di elaborare una metodologia comune nella quale gli indicatori, molteplici, richiamino, dandovi l'opportuno peso, elementi istituzionali al pari di elementi economici.

## 6.

C'è infine un dato strutturale, la cui modifica ci proietta in un futuro ancora da definire: lo scarso peso in Italia, al contrario che negli altri paesi, della previdenza complementare, ovvero, dell'insieme dei fondi pensione privati e delle forme di previdenza integrativa individuale. Per rimanere ancora nel solco della discussione appena delineata, questo dato dovrebbe innanzitutto indurre a ritrarsi dalla reiterata comparazione tra sistemi molto diversi tra loro, rendendo quantomeno improponibile il confronto tra l'Italia e l'Inghilterra, che, invece, viene tranquillamente proposto. Proprio questo paese è sinonimo di un modello particolare: l'universalismo nelle prestazioni previdenziali accompagnato da una rilevante quota di «fai da te». E' evidente che questi due assetti dipendono da premesse diverse, la cui radice è storica e risale a scelte politiche lontane tra loro, in periodi in cui lo Stato sociale era in costruzione e decideva quale forma assumere.

In un paese la cui *City* è stata ed è ancora, in larga misura, uno dei cuori finanziari mondiali, non fu imprudente né inavveduto disegnare una quota di responsabilità privata che potesse trovare sponda e alimentazione nella borsa o, in generale, nei mercati finanziari.

Ma si può forse dire altrettanto dell'Italia?

Eppure, nel nostro paese si sta prefigurando, in un modo ancora non pienamente descritto, l'esistenza generalizzata di fondi-pensione aziendali, a rappresentazione di una componente integrativa, secondo una logica a capitalizzazione. Un aspetto importante di questo disegno è quello del finanziamento e, più nello specifico, quello dell'uso, a tale scopo, dei fondi accantonati dalle imprese per il trattamento di fine rapporto di lavoro (TFR), istituto peculiare della realtà italiana.

Questo aspetto - che non è irrilevante - è oggetto di un dibattito confuso, confinato nei luoghi canonici del confronto scientifico e appena sfiora la percezione dell'opinione pubblica. Eppure, è su questo che probabilmente si deciderà la svolta virtuosa o la dissoluzione del futuro assetto del trattamento previdenziale. Non solo, ma tale aspetto della riforma non potrà essere senza conseguenze sulla struttura del capitalismo italiano: conseguenze che, di nuovo, potranno evolverlo o immiserirlo.

Il cammino non pare agile né lineare. In primo luogo, vi è la scontata riluttanza delle imprese a vedersi private di quella che è stata una fonte di finanziamento interno a basso costo: è recentissimo il no preliminare della Confindustria a questo progetto. Di conseguenza, il conflitto andrà composto. E' ancora più recente un primo progetto di composizione, che qui cito nei generalissimi tratti di cui sono a conoscenza ora<sup>77</sup>: la trasformazione del TFR in titoli da trasferire ai dipendenti. Le imprese interessate non si vedrebbero private di questa liquidità (si parla di 50.000 miliardi per le società per azioni e di 250.000 miliardi per le liquidazioni maturate nell'intero settore privato), anzi, si vedrebbero ricapitalizzate; i dipendenti potrebbero «gestire in proprio» tali titoli oppure attraverso appositi fondi-pensione. Indipendentemente dal quadro tecnico complessivo, che allo stato attuale ignoro, pare possa emergere da questo progetto una parziale se non totale esautorazione dei diretti interessati dal poter decidere, senza alcun costo di transazione, sulla liquidità proveniente dalla fine del rapporto di lavoro. Questa circostanza - peculiarità o meno del caso italiano, non importa - ha rappresentato finora una libera possibilità allocativa in grado di risolvere piccoli (o medi, ma forse grandi per chi li ha vissuti) problemi finanziari di molti lavoratori a basso reddito. Vi è l'auspicio che ciò non avvenga e che non dobbiamo tutti trasformarci in risparmiatori forzati, per di più in borsa, e

finanziatori, in aggiunta, di imprese che non scegliamo!

Tralasciando per ora questi aspetti, ci si deve tuttavia chiedere se e come cambierà il sistema finanziario italiano in seguito all'ingresso dei fondi-pensione aziendali. Qui si entra nel dominio delle previsioni (o delle scommesse).

Non pochi sono gli interrogativi che si frappongono all'ottenimento di risposte chiare. Le forme di previdenza integrativa aumenteranno il risparmio aggregato? Allargheranno lo spessore dei mercati finanziari interni, ovvero, contribuiranno ad un adeguamento del volume della borsa italiana a standard internazionali o defluiranno verso borse più consolidate? Più importante ancora, aumenteranno la stabilità dei mercati finanziari, provvedendo così davvero al soddisfacimento del nuovo e diverso bisogno cui sono ora chiamati a rispondere, ovvero la (parziale) tutela della popolazione in età avanzata?

E' bene dire subito che non vi sono risposte certe, come è prevedibile attendersi, e che su questi interrogativi si scontrano visioni antitetiche, di ottimismo e pessimismo relativo. Si può avanzare che vi sia una certa propensione all'ottimismo, forse anche nell'onda di convenzionalità che sempre accompagna l'evoluzione delle tendenze in atto: essa non pare, infatti, surrogata da argomentazioni particolarmente fondate. In aggiunta, anche gli ottimisti non possono non considerare l'eventualità che in un mercato dei capitali sempre più integrato i fondi-pensione si indirizzino verso titoli esteri, penalizzando in tal modo tutto il sistema delle imprese italiane. Non può non riscontrarsi, inoltre, un continuo intreccio - che nuoce al formarsi di una visione chiara, qualunque essa sia - tra variabili e, dunque, considerazioni, microeconomiche e macroeconomiche, tra breve-medio periodo e lungo periodo, e tra approcci diversi alla realtà produttiva italiana: imprese, o dimensioni di impresa, o settori in cui operano le «imprese»?

Ragionando in un'ottica disaggregata, d'altra parte, si può ragionevolmente sostenere la tesi che nel lungo periodo l'esistenza dei fondi-pensione possa mutare l'assetto finanziario a favore dei grandi gruppi industriali. L'argomentazione è semplice: i fondi-pensione non si indirizzerebbero esclusivamente - né, forse, prioritariamente - verso titoli di stato, ma verso azioni di imprese già quotate in borsa (come, appunto, il recentissimo studio del Tesoro prima richiamato già lascia intravedere). In una borsa di piccole dimensioni e di scarsa tradizione come quella italiana, queste finirebbero con l'essere solo le grandi, con la conseguente penalizzazione

Anziché procedere con cautela e gradualità, progettando una riforma che, se condivisa e accettata, fosse in grado di applicarsi alle generazioni in ingresso nel mercato del lavoro senza alterare la posizione di chi già ne è uscito, l'accelerazione impressa al dibattito ha fatto, all'opposto, precipitare le decisioni. Di tale urgenza ha risentito il piano complessivo, in cui si è tenuto conto del breve periodo più di quanto non ci si sia preoccupati del lungo - che è il momento in cui gli effetti saranno diventati irreversibili - e in cui si è privilegiata un'ottica aggregata - le «compatibilità macroeconomiche» - trascurando in gran parte gli aspetti allocativi (e politici) di variazione dell'assetto sociale ed economico.

## Note

\* Pervenuto febbraio 1998, approvato marzo 1998

<sup>1</sup> Workshop su «Spesa sociale, compatibilità e modello di crescita: quali interrogativi per chi progetta la riforma?», tenuto al Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna nel settembre 1997.

<sup>2</sup> Su questo punto, importante e tecnicamente complesso, rimandiamo ai molti lavori di Pizzuti e, soprattutto, a Pizzuti (1994, pp. 211 ss.)

<sup>3</sup> l. 9 marzo 1989, n.88, «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro».

<sup>4</sup> L. 9 marzo 1989, n. 88, Capo II: Gestione Finanziaria, Art. 20, comma 1: «La gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto, ad eccezione di quanto previsto all'Art. 1, comma 4, è unica per tutte le attività istituzionali relative alle gestioni previdenziali e assistenziali ad esso affidate, come è unico il relativo bilancio. Tali gestioni hanno propria autonomia economico-patrimoniale nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto». L'Art. 1, comma 4 cui si deroga nel testo riportato, riguarda la gestione di forme di previdenza integrativa e non la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, disciplinate dall'Art. 37.

<sup>5</sup> D.Pr. n.616, 1977, Artt. 22, 23.

<sup>6</sup> Cfr. AA.VV. (1997, Documento di base n.1, p.33).

<sup>7</sup> Nel momento in cui ultimo questo saggio, lunedì 13 aprile 1998, non ho altra informazione più aggiornata - e me ne scuso con i lettori - di un articolo di giornale: «la Repubblica» di venerdì 10 aprile, p. 33, riferisce di questo progetto allo studio presso il Tesoro, pare per ora relativo alle società quotate o quotabili in borsa.

### **Riferimenti bibliografici**

AA.VV. (1997), Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Roma, *mimeo*.

AA.VV. (1984), *Il Welfare State possibile*, Quaderni della Fondazione Einaudi, Torino, Le Monnier.

Alesina A. - Marè M. - Perotti R (1996), Le procedure di bilancio in Italia: analisi e proposte, in Galimberti F. - Giavazzi F. - Penati A.- Tabellini G. (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica*, Milano, Il Sole 24 Ore-Pirola, pp. 9-59

De Leo B. (1996), Commento a A. Alesina - M. Marrè -Perotti R. (1996), in Galimberti F. - Giavazzi F. - Penati A.- Tabellini G. (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica*, Milano, Il Sole 24 Ore-Pirola, pp. 60-62

Flora P. - Heidenheimer A. J. (1981), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.

- Giarda P. (1987), L'evoluzione della spesa pubblica in Italia: alcuni fatti e qualche proposta, *Politica Economica*, vol.3, n.3, pp. 487-498.
- Modigliani F. Padoa Schioppa F. (1997), Le spese pubbliche per lo sviluppo: analisi e stime, *Documento di lavoro ISPE*, Roma, Ispe.
- Muelders D. Vanhuynegem P. (1994), La costruzione di un «serpente» sociale europeo, in Rossi N. (a cura di) *Competizione e giustizia sociale, 1994-1995: terzo rapporto sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 275-305
- Padoa Schioppa F. (1992), Eccessi, insufficienze e distorsioni del sistema pensionistico italiano, in Ente Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino, pp. 357-427
- Padoa Schioppa T. (1997), *Il governo dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Peracchi F. - Rossi N. (1996), Nonostante tutto, è una riforma, in Galimberti F. - Giavazzi F. - Penati A.- Tabellini G. (a cura di), *Le nuove frontiere della politica economica*, Milano, Il Sole 24 Ore-Pirola, pp. 63-155.
- Pizzuti F. R. (1994), Welfare State, economia e società, in Pizzuti F. R. (a cura di) *italiana dagli anni '70 agli anni '90*, Milano, MacGraw-Hill, pp. 211-243.

*Summary: An Un-Fashionable Comment upon the Pensions-Reform in Italy (J.E.L.: H53, H55).*

This brief note intend to be a general comment on some important questions which stay behind the on-going social security reform in Italy. It firstly aims to address the question whether this reform will turn out to be exclusively a prop reform of the social security system, or it will come up in rethinking the role of the State as a whole. We wonder then if the economic indicators which are utilised are thought of as the most suitable to lighten the booming evolution of the pensions system and even more to be helpful in suggesting proposals to modify it. The last question we ask is about the effects on the nature of capitalism itself that pension-funds are likely to bring forth, in a system like the Italian one, where the development of financial markets is still in progress.

§ ANNA SOCI è professore associato di economia politica all'Università degli Studi di Bologna, Facoltà di Scienze Politiche, Dipartimento di Scienze Economiche, Strada Maggiore 45, 40125 Bologna.  
[soci@spbo.unibo.it](mailto:soci@spbo.unibo.it)

- 
- <sup>1</sup> Workshop su «Spesa sociale, compatibilità e modello di crescita: quali interrogativi per chi progetta la riforma?», tenuto al Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Bologna nel settembre 1997.
- <sup>2</sup> Su questo punto, importante e tecnicamente complesso, rimandiamo ai molti lavori di Pizzuti e, soprattutto, a Pizzuti (1994, pp. 211 ss.)
- <sup>3</sup> l. 9 marzo 1989, n.88, «Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro».
- <sup>4</sup> l. 9 marzo 1989, n. 88, Capo II: Gestione Finanziaria, Art. 20, comma 1: «La gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto, ad eccezione di quanto previsto all'Art. 1, comma 4, è unica per tutte le attività istituzionali relative alle gestioni previdenziali e assistenziali ad esso affidate, come è unico il relativo bilancio. Tali gestioni hanno propria autonomia economico-patrimoniale nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto». L'Art. 1, comma 4 cui si deroga nel testo riportato, riguarda la gestione di forme di previdenza integrativa e non la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, disciplinate dall'Art. 37.
- <sup>5</sup> D.Pr. n.616, 1977, Artt. 22, 23.
- <sup>6</sup> Cfr. AA.VV. (1997, Documento di base n.1, p.33).
- <sup>7</sup> Nel momento in cui ultimo questo saggio, lunedì 13 aprile 1998, non ho altra informazione più aggiornata - e me ne scuso con i lettori - di un articolo di giornale: «la Repubblica» di venerdì 10 aprile, p. 33, riferisce di questo progetto allo studio presso il Tesoro, pare per ora relativo alle società quotate o quotabili in borsa.