

La spesa per le pensioni e il suo finanziamento: prospettive 1990 e 2000 *

La spesa per le pensioni tende a crescere in misura maggiore del PIL monetario; questo fenomeno, comune ai paesi soggetti ad un invecchiamento della popolazione, è da noi reso più rilevante dal concorso di altri fattori: dal recente allargamento della protezione sociale a categorie per le quali in precedenza non era prevista l'assicurazione obbligatoria di invalidità e di vecchiaia; dal basso livello di partenza delle prestazioni, che induce a concedere periodici miglioramenti; dalla più rapida evoluzione della struttura familiare e della composizione dei consumi, che rende necessaria l'integrazione delle prestazioni altrimenti inadeguate. È possibile verificare che il processo in atto si proietta a tutto il prossimo ventennio, creando crescenti difficoltà di finanziamento. Naturalmente, il persistere di congiunture sfavorevoli, decelerando la disponibilità di risorse per usi interni, accresce gli squilibri nelle gestioni previdenziali.

Le risposte finora avanzate sono insufficienti. Lo è la proposta di riforma che giace al Parlamento.¹ Lo sono i provvedimenti che si propongono di tamponare i disavanzi correnti, senza modificare i fattori di fondo che generano gli squilibri nelle gestioni. Lo sono le proposte che, con semplici scritture contabili, trasferiscono i disavanzi da una gestione all'altra o dalla finanza previdenziale a quella statale. Il problema di fondo

* I professori O. Castellino, R. Ottaviani, R. Valiani mi hanno suggerito chiarimenti e precisazioni; nel ringraziarli, confermo le consuete riserve sulla responsabilità di quanto qui riferito.

La dott. L. Ricci, Coordinatore generale del Servizio Statistico-Attuariale dell'INPS, mi ha fornito — oltre ad osservazioni puntuali sul testo — indicazioni molto utili sulle alternative in ordine al numero delle pensioni. In particolare, le stime qui riferite sulle pensioni indirette al 1990 e al 2000 sarebbero sottovalutate. Nel ringraziarla, traggio la conclusione che tra le due stime avanzate nel testo in ordine alla spesa pensionistica assume maggiore attendibilità quella più elevata.

¹ Sull'argomento: L. RICCI, "Alcune annotazioni tecniche sul disegno di legge n. 2486 recante norme per il riordinamento dei trattamenti pensionistici", in *Previdenza sociale* n. 1/1979; G. ORRU, A. PERONE, "Problemi e prospettive di riforma del sistema pensionistico italiano", in *Previdenza sociale* n. 6/1980.

è: come contenere una spesa che cresce in modo incontrollato e non selettivo? Come reperire finanziamenti aggiuntivi, mediante aumenti delle aliquote contributive o aumenti del prelievo fiscale?

Se si scende ad un'analisi dei provvedimenti necessari, emergono soluzioni opportune in ordine: a una drastica semplificazione e razionalizzazione della complessa normativa (sui requisiti, sulle formule di liquidazioni, sui metodi di indicizzazione); a una chiara scelta di criteri coerenti cui dovranno ispirarsi i vari centri che concorrono a delineare, definire, interpretare, attuare la normativa;² alle alternative di finanziamento, in vista di reperire maggiori mezzi, di ripartire meglio gli oneri, di evitare che le soluzioni adottate scoraggino lo sviluppo della produzione e dell'occupazione; alla maggiore trasparenza delle gestioni, per disporre di quelle informazioni che sono essenziali per le analisi attuariali e il controllo di economicità del sistema pensionistico.

1. Un quadro di riferimento semplificato

Per assicurare la necessaria lungimiranza alle decisioni,³ sono indispensabili alcuni riferimenti demografici, economici e normativi. Tentiamo qui di raccogliere gli orientamenti indispensabili per costruire un quadro di riferimento semplificato.

² I centri decisionali che intervengono nel sistema delle pensioni sono molti. Le organizzazioni sindacali richiedono; il Governo propone; il Parlamento cerca un compromesso tra la linea del Governo, e le spinte corporative, mediate dalle forze politiche; gli istituti previdenziali interpretano; gli istituti di patronato agiscono per rendere possibile un'interpretazione più estensiva; la Corte Costituzionale con le sue sentenze allarga l'ambito di attuazione della normativa. Troppe leggi creano stratificazioni successive, riconoscono diritti particolari, che contrastano con i criteri di generalità, inducono a nuove norme più estensive o più favorevoli. Troppe leggi seguono criteri diversi e contrastanti, moltiplicando in modo disordinato i diritti senza corrispondenza con i doveri, migliorando le prestazioni senza aumentare i contributi, creando aspettative che diviene sempre più difficile soddisfare. Di questo viluppo di incoerenze testimoniano anche le tre sentenze con cui la Corte Costituzionale — nel 1974, nel 1976, nel 1981 — ha deciso che siano abolite le limitazioni previste per i cumuli: e ciò in base a criteri del tutto diversi da quelli accolti (ma in modo contraddittorio) dalla legislazione più recente.

La scelta che s'impone con sempre maggiore urgenza è tra un sistema "sinallagmatico" di corrispondenza tra retribuzioni e contributi, tra contributi e prestazioni ("diritto previdenziale") ed un sistema mutualistico e solidaristico di contribuzione da parte di chi è in grado di contribuire e di riconoscimento delle prestazioni a chi è nelle condizioni di averne bisogno ("sistema di sicurezza sociale").

³ V. O. CASTELLINO, "La previdenza sociale in Italia: quanto sociale e quanto previdente?" in *Rivista di Politica Economica*, n. 2/1981.

1.1 *L'espansione della spesa per le pensioni.* Negli anni ottanta l'aumento della popolazione in età pensionabile procederà ad un tasso dell'1,5 per cento l'anno; nel successivo decennio si prevede una crescita più attenuata, nell'ordine dello 0,9 per cento l'anno. Di conseguenza, se non intervengono modifiche normative (ad esempio per ritardare l'età di pensionamento o per disciplinare i cumuli di più pensioni), tra vent'anni il numero delle pensioni aumenterà, rispetto ad oggi, del 27 per cento circa, per il solo effetto demografico dell'accrescimento della popolazione anziana.

Già ora il numero delle pensioni (per invalidità, vecchiaia e per i superstiti, di lavoratori dipendenti ed autonomi, operanti nel settore pubblico ed in quello privato) supera di molto il numero di persone in età pensionabile: perché percepiscono pensioni "dirette" (di "anzianità" e di invalidità) anche persone in età inferiore a quella di pensionamento per vecchiaia; perché percepiscono pensioni "indirette" (ai superstiti del titolare) persone di tutte le età; perché una stessa persona può cumulare due o più pensioni.

L'altra variabile dalla quale dipende la spesa pensionistica è, naturalmente, l'importo medio delle pensioni. In prima approssimazione esso può essere valutato partendo dalla media attuale e ipotizzando una dinamica analoga a quella delle retribuzioni. Questa ipotesi — ragionevole, se si considera che le pensioni dei lavoratori dipendenti vengono liquidate (e successivamente indicizzate) con riferimento alle retribuzioni, con le modalità più oltre esaminate criticamente — sottostima alquanto il probabile andamento futuro. Infatti, il rapporto tra pensione media e retribuzione media permane basso, tanto da lasciare ampio margine a miglioramenti. Tali miglioramenti (in parte già convenuti con un accordo in favore dei dipendenti pubblici, e tanto più giustificati per i lavoratori con bassa anzianità contributiva) sono indispensabili per evitare che il passaggio dalla vita lavorativa alla condizione di pensionato determini un drastico declino del reddito.

1.2 *Le prospettive di finanziamento.* Per la massima parte, il finanziamento della spesa per le pensioni è dovuto ai contributi sociali. Questi, a loro volta, dipendono: dal livello e dalla struttura dell'occupazione, dipendente e indipendente, pubblica e privata; dalla retribuzione media delle diverse categorie di lavoratori; dalle aliquote contributive.

L'occupazione, anche nelle migliori delle ipotesi, non aumenterà in misura proporzionale al numero delle pensioni. Ma è importante tener conto anche della composizione dell'occupazione prevista per il prossimo ventennio, che può riflettere la modifica in atto nelle strutture produttive.

La retribuzione media non potrà crescere con un'elasticità superiore all'unità rispetto al reddito netto per abitante (come è invece accaduto nel periodo 1960-1980 sia in Italia, sia negli altri paesi della CEE).⁴ Ma in ogni caso, sommando i redditi dei lavoratori attivi con quelli dei pensionati, si potrebbero determinare tensioni nella formazione del risparmio e difficoltà di finanziamento del processo di accumulazione del capitale produttivo, qualora non si provvedesse ad introdurre opportuni correttivi (come, ad esempio, un più elevato prelievo fiscale sui redditi che affuiscono alle famiglie).

Le aliquote contributive, crescenti nel periodo passato, dovranno aumentare ulteriormente e progressivamente, se si vuole assicurare l'equilibrio nelle gestioni. (L'osservazione relativa al passato riguarda anche il settore statale, nel quale il pagamento delle pensioni avviene direttamente a carico del datore di lavoro: negli anni sessanta e settanta il rapporto tra spesa per pensioni e retribuzioni del personale pubblico è stato nettamente crescente, nonostante il forte aumento di personale verificatosi in tale settore.)

Per l'avvenire si pongono problemi, molto complessi, di razionalizzazione del sistema di finanziamento. Per ora si può osservare che l'adeguamento medio delle aliquote alle crescenti necessità di finanziamento va perseguito in modo differenziato, se si intende mirare al graduale superamento delle differenze esistenti tra settore e settore; e che l'adeguamento medio va a sua volta commisurato al tipo di mutualità, ristretta alla singola categoria o generalizzata, che si intende

⁴ Cfr. F. CAVALLARI, G. FAUSTINI, "Costo del lavoro e occupazione: confronti tra l'Italia e la CEE", in questa *Rivista*, n. 122, giugno 1978, con riferimento al periodo 1960-1976; EUROSTAT, *National Accounts ESA - Aggregates*, Luxembourg, 1980, che fornisce i dati per il periodo 1960-1978. Tra il 1977 ed il 1980 in Italia la quota del lavoro ha segnato un declino, manifestando la ricerca di un nuovo equilibrio. Come si può notare al prospetto B, il rapporto tra retribuzione del lavoratore dipendente e reddito lordo per abitante R/Q, tra il 1960 ed il 1980, è aumentato da 132,5 a 154,6; per l'avvenire — pur prevedendosi un aumento delle retribuzioni reali nella stessa misura percentuale della produttività reale, si avrebbe un declino sensibile del rapporto R/Q. Nelle due ipotesi considerate, esso scenderebbe nel 2000 rispettivamente a 142 e 135.

realizzare. Se la mutualità fosse organizzata categoria per categoria, si dovrebbero stabilire aliquote differenziate a parità di trattamento previsto, ma anche in relazione al rapporto pensionati/attivi, basso per le categorie in espansione ed alto per le categorie in declino.

1.3 *Le prospettive di sviluppo produttivo.* Si possono prendere in considerazione due ipotesi di sviluppo dell'economia italiana nel lungo periodo. La prima, preso atto delle difficoltà a mantenere, per l'Italia come per gli altri paesi industriali, condizioni di sviluppo analoghe a quelle precedenti alla crisi petrolifera, assume come probabile un andamento economico caratterizzato da fasi alterne di espansione e di ristagno o recessione, non dissimile da quello verificatosi tra il 1973 ed il 1978. In questa prospettiva si dovrebbe tener conto del probabile deterioramento di lungo periodo nelle ragioni di scambio dei paesi industriali. Di conseguenza, per compensare l'andamento sfavorevole dei prezzi internazionali, tali paesi dovrebbero effettuare maggiori esportazioni e/o minori importazioni, subendo perciò un deflusso di risorse reali, stimate in base ai prezzi iniziali.⁵

La seconda ipotesi, invece, considera reversibile la crisi internazionale e prende in esame per il prossimo ventennio uno sviluppo analogo a quello avutosi tra il 1960 ed il 1973.

In merito all'andamento dei prezzi, le incertezze sono molte. In un'ipotesi semplificata e di prima approssimazione, si può effettuare una simulazione a prezzi costanti (del 1980), ancorando le retribuzioni medie alla produttività del sistema e considerando ipotesi alternative nel rapporto tra pensione e retribuzione e nelle aliquote contributive.

⁵ Le prospettive di un'espansione produttiva molto più contenuta di quella sperimentata nel periodo 1960-1973, per l'insieme dei paesi industriali, sono confermate da varie fonti autorevoli. Il rapporto Mac Cracken, redatto per conto dell'OCSE; quello Leontief, promosso dall'ONU; il rapporto Brandt sulle relazioni tra Nord e Sud del mondo; quello Tinbergen sulle prospettive della domanda di lavoro, sollecitato dal BIT; i rapporti sui limiti dello sviluppo, il programma RIO, ecc. tengono conto della necessità di realizzare un diverso equilibrio tra le aree del mondo, tra il fabbisogno e l'impiego delle risorse scarse, ecc. Il gruppo Kervyn che, per conto della CEE, studia le prospettive di sviluppo economico a medio termine, ha riconosciuto la probabilità che — dopo il lungo ciclo, tra il 1946 ed il 1971, in cui i paesi industriali hanno potuto sfruttare ragioni di scambio per loro particolarmente vantaggiose, a danno dei produttori di materie prime e di fonti di energia — si presenti un lungo ciclo di segno inverso.

Sulla base di questi criteri generali e delle ipotesi indicate, sono state compiute alcune simulazioni;⁶ queste dimostrano che:

— gli squilibri tra dinamica della spesa per pensioni e dinamica delle risorse per usi interni sono crescenti anche nelle prospettive più favorevoli; tensioni rilevanti si concentrano negli anni ottanta anche per effetto della congiuntura demografica;

— il numero delle pensioni (e in ogni modo il numero di percettori di pensione) crescerà nel ventennio più del numero degli occupati, anche nell'ipotesi di un'espansione produttiva che consenta un aumento più sostenuto della domanda di lavoro;

— la modifica della composizione della popolazione per età e l'aumento della spesa per le pensioni possono aumentare la disponibilità di reddito delle famiglie, prevedendosi un aumento del tasso di occupazione, un aumento delle retribuzioni proporzionale alla produttività e un aumento della pensione media rispetto alla retribuzione e al reddito netto pro-capite. Se non si vuole ridurre la propensione ad investire, sono indispensabili alcune scelte: se, ad esempio, si ritiene auspicabile migliorare il tenore di vita degli anziani, si deve prevedere una riduzione relativa nel tenore di vita dei non anziani, ossia un diverso rapporto tra pensione e retribuzione, che non aumenti la propensione complessiva al consumo;

— il finanziamento del sistema comporta aliquote di equilibrio crescenti, siano esse rapportate al PIL, ai consumi delle famiglie, ai redditi delle famiglie (referenti naturali in ipotesi di finanziamento fiscale), oppure al monte retributivo complessivo (referente naturale in ipotesi di finanziamento con contributi sociali).

Da queste sommarie indicazioni, quali emergono dalle simulazioni, appare indispensabile un'analisi più accurata dei fattori di espansione della spesa e delle alternative di finanziamento.

⁶ Le simulazioni sono riportate sinteticamente nel paragrafo 4.

2. I fattori di espansione della spesa per pensioni

Vediamo le principali tendenze che concorrono a far variare il numero e l'importo delle pensioni.

2.1 *L'innalzamento della popolazione.* L'innalzamento della popolazione⁷ influisce in due modi sul sistema pensionistico: accresce la probabilità di raggiungere le condizioni per un pensionamento (di invalidità, di anzianità, di vecchiaia) e perciò di far conseguire una pensione anche ai familiari superstiti, di lavoratore o di pensionato; prolunga la permanenza nella condizione di pensionato. L'intensità del processo di invecchiamento, secondo le previsioni demografiche, sarà negli anni ottanta maggiore che negli anni novanta; ma esso produce comunque fenomeni indiretti e cumulativi, di cui si deve prendere atto. Ad esempio, la maggiore longevità femminile rispetto a quella maschile aumenta la probabilità che si concedano pensioni di reversibilità al coniuge superstite; ed aumenta il numero di famiglie di una sola persona. In relazione ai maggiori fabbisogni pro-capite delle famiglie di minore dimensione,⁸ crescendo il numero di anziani soli con pensioni di reversibilità d'importo inferiore alle pensioni dirette, si porrà il problema di aumentare, per tali categorie, gli importi delle pensioni.

⁷ Un quadro sintetico dell'andamento demografico previsto al 2001 (fonte: ISTAT, previsione riferita al 1° gennaio con riferimento alla popolazione residente) mette in evidenza l'espansione della popolazione in età avanzata, a fronte della quasi stazionarietà della popolazione complessiva.

	1981	1991	2001
Popolazione di età 60 anni ed oltre, in migliaia			
Maschi	4.209	4.848	5.315
Femmine	5.710	6.623	7.250
Totale	9.919	11.471	12.565
- indice (1981=100)	100,0	115,6	126,7
- incidenza della popolazione di età di 60 anni e oltre sulla popolazione complessiva	15,8%	19,9%	21,5%

Cfr. M. Livi Bacci (A cura di), *Sull'incidenza economica e sociale delle tendenze demografiche*, Settembre 1980.

⁸ È regola generalmente verificata che il consumo pro-capite diminuisce al crescere del numero dei componenti della famiglia. Vi concorrono due fattori: la possibilità di economie di dimensione (per abitazione, riscaldamento, approvvigionamenti alimentari ecc); il più basso tenore di vita delle famiglie numerose (per l'Italia, particolarmente nel Mezzogiorno e nelle aree rurali). Per la documentazione relativa all'Italia, si veda: ISTAT, *I consumi delle famiglie*, vari anni. La spesa della popolazione italiana, per effetto delle regolarità notate, aumenta — *ceteris paribus* — al diminuire del numero dei componenti. La situazione delle famiglie di due o di una sola persona è aggravata dall'impossibilità di conseguire le economie di dimensione.

2.2 *L'evoluzione della struttura produttiva.* La modifica della struttura produttiva tende ad accrescere la spesa per pensioni, principalmente per due motivi:

— la più prolungata permanenza nella condizione di pensionato, che consegue alla maggiore incidenza dei lavoratori dipendenti privati (che vanno in pensione di vecchiaia con cinque anni di anticipo rispetto ai lavoratori autonomi e ai dipendenti pubblici); a pari durata della vita, il pensionamento anticipato aumenta la permanenza nella condizione di pensionato;

— il più elevato importo medio delle pensioni: con il graduale deflusso di pensioni che riflettono una struttura produttiva superata e con l'afflusso di pensioni che riflettono una struttura produttiva nuova, perdono peso le basse pensioni (ad esempio quelle concesse ai lavoratori autonomi dell'agricoltura) e assumono maggior peso le più elevate pensioni previste per i lavoratori dei settori meglio remunerati. Un quadro economico di riferimento di medio-lungo periodo consente, in ipotesi alternative di dinamica del prodotto lordo e della produttività settoriale, di valutare orientativamente quale potrebbe essere la composizione delle categorie di lavoratori, distinte in relazione al loro diverso trattamento previdenziale. Si dovranno approfondire: la modifica della struttura dei pensionati per settori di provenienza: gli effetti della sostituzione delle pensioni di basso importo con pensioni di importo più elevato; l'entità del prolungamento della permanenza in condizione di pensionato (o durata media della pensione), come conseguenza delle modifiche strutturali ora in esame.

2.3 *La crescente stabilità e tutela dei lavoratori.* L'evoluzione della struttura produttiva e il rafforzamento delle garanzie ai lavoratori comportano un aumento dell'anzianità contributiva e, in genere, dei requisiti per la determinazione delle pensioni liquidate. Si deve notare che gran parte delle attuali pensioni riguardano lavoratori che hanno avuto un'esperienza meno favorevole di quella cui avranno diritto i lavoratori che andranno in pensione nel prossimo ventennio.

La generazione degli attuali pensionati ha sopportato interruzioni dell'attività lavorativa (per guerre, crisi economiche, fallimenti di imprese) ed ha avuto limitata possibilità di far valere i diritti ad una regolare contribuzione. Molti emigranti ora in pensione non hanno potuto godere delle forme di tutela ora previste da accordi internazionali. Per coloro che lavoravano in

attività discontinue non era contemplata la possibilità — ora prevista — di una contribuzione anche nei periodi di sospensione del lavoro.

Quanto ai lavoratori autonomi, quelli ora in pensione hanno al loro attivo periodi contributivi inevitabilmente brevi (recente è l'istituzione delle assicurazioni obbligatorie per queste categorie). Con il procedere degli anni, i futuri pensionati potranno avere un'anzianità contributiva più elevata.

Un fenomeno di segno contrario è costituito dal ritardo con cui i giovani cominciano l'attività lavorativa. A parità di condizioni, tale fenomeno tende a ridurre le anzianità contributive. Ma i giovani ora interessati a questo ritardo entreranno per la massima parte in pensione in epoca successiva a quella qui presa in esame.

Se si disporrà di informazioni attendibili sull'anzianità contributiva, sia degli attuali pensionati sia degli attuali lavoratori delle diverse classi di età, si potrà compiere una stima della lievitazione delle pensioni per effetto dell'aumento medio dell'anzianità contributiva.

2.4 *La normativa sui requisiti.* Si è accennato a due ordini di requisiti: l'età e la contribuzione. Si deve aggiungere che una normativa complessa, un'interpretazione estensiva, un'organizzazione espressamente volta a patrocinare la concessione di pensioni⁹ fanno espandere la spesa pensionistica:

— consentendo modalità di "ricongiungimento" tra periodi di pensione, "riscatti" (come per il periodo di laurea), apprezzamento di requisiti opinabili (come per i casi dubbi di invalidità), in modo da ottenere o da migliorare i trattamenti pensionistici;

— rendendo possibili prosecuzioni volontarie, anche sulla base molto fragile di un avvio di regolare contribuzione;

— riconoscendo pensioni di invalidità anche a chi è in grado di lavorare e di percepire una regolare retribuzione;

— rendendo possibile il cumulo di più pensioni o di pensione e reddito da lavoro;

— liquidando pensioni di "anzianità" anche a persone che sono lontane dall'età prevista per la pensione di vecchiaia;

— rendendo possibile il prepensionamento;

— in generale, rendendo più permissivi i requisiti ed ampliando l'area delle "integrazioni al minimo".

⁹ Si noti che il finanziamento degli istituti di patronato è tanto maggiore quanto più numerose sono le prestazioni previdenziali che essi sollecitano.

Fenomeni come i ricongiungimenti ed i cumuli rischiano di operare a valanga nei prossimi anni: i ricongiungimenti, perché si rende possibile all'interessato di optare per una pensione anziché per un'altra, assicurando così un trattamento più favorevole che la precedente normativa non aveva previsto e che la contribuzione non aveva giustificato; i cumuli, per effetto delle sentenze "permissive" della Corte Costituzionale.

2.5 Le modalità di liquidazione. Nel settore privato, il passaggio dal sistema "contributivo" a quello "retributivo" non ha ancora esplicito tutti i suoi effetti. In primo luogo, perché si provvede ad un'attuazione graduale; poi, per il sopraggiungere di un'inflazione di dimensioni tali da attenuare la portata esplosiva della modifica fondamentale nella determinazione delle pensioni. È però da tener presente che quest'ultimo fenomeno è stato in parte corretto dall'indicizzazione; che giace in Parlamento una proposta che stabilisce una rivalutazione delle retribuzioni, prima del calcolo di determinazione della pensione; e che — in un periodo di venti anni — si può prevedere o un ritorno ad un'inflazione meno elevata, o una crescente pressione per la revisione di una formula che penalizza la maggior parte dei nuovi pensionati.¹⁰

Nel settore pubblico quest'ultimo problema non esiste, perché — anziché ad una media pluriennale — si fa riferimento all'ultima retribuzione percepita, sia pur con modalità diverse per la quota relativa

¹⁰ Valga un esempio. Tre lavoratori A, B e C sono andati in pensione nel gennaio del 1975 con una retribuzione di riferimento di 2.357 mila lire annue (corrispondente alla media delle retribuzioni nell'industria nel triennio 1972-1974) e con anzianità contributive, rispettivamente, di 40, 35 e 30 anni. Le pensioni liquidate sono, rispettivamente, di 145, 127 e 109 mila lire mensili. Con le rivalutazioni concesse, nel gennaio del 1981 sono aumentate a 431, 410 e 382 mila lire, con aumenti del 197,4, del 222,6 e del 250,6 per cento nei sei anni, di fronte ad un aumento del costo della vita del 154,4 per cento ed un aumento delle retribuzioni "di fatto" dell'industria del 213,0 per cento.

Tre altri lavoratori D, E ed F, sono andati in pensione nel gennaio del 1981 con una retribuzione di riferimento di 7.607 mila lire (corrispondente alla media delle retribuzioni nell'industria nel triennio 1978-1980) e con anzianità contributive di 40, 35 e 30 anni. Le pensioni loro liquidate sono, rispettivamente, di 468, 410 e 351 mila lire mensili.

È agevole constatare che — alle condizioni date — i due lavoratori B ed E con anzianità di 35 anni e con pensioni di 410 mila lire nel gennaio 1981 si trovano equiparati. Invece A si trova penalizzato rispetto a D (percependo una pensione dell'8 per cento inferiore a chi si presenta al pensionamento con analoghi requisiti); C, per contro, si trova avvantaggiato rispetto ad F (percependo, con analoghi requisiti, una pensione superiore del 9 per cento). È da tener presente che la maggior parte dei lavoratori che vanno in pensione si trovano in questa condizione, per effetto delle superindicizzazioni di cui hanno goduto i percettori di pensioni di minore importo.

allo "stipendio" e per la quota relativa alla contingenza, l'"indennità integrativa speciale". Ma appunto questo sistema a doppio riferimento, in una fase di crescente peso della contingenza (ed in attesa di possibili conglobamenti), comporta squilibri che vanno corretti. Esso penalizza sempre più le pensioni dei lavoratori con più elevata anzianità; e favorisce sempre più i pensionamenti precoci, quelli che hanno la probabilità di una lunga permanenza.

La validità delle formule di liquidazione, per pubblici e per privati, è dunque in discussione: allo stato attuale — anche se è difficile una valutazione precisa — si può ritenere che esse contengano implicitamente un meccanismo espansivo della spesa, come appare confermato dall'aumento continuo del rapporto tra spesa pensionistica e monte retributivo, sia per i dipendenti pubblici sia per quelli privati.

2.6 Le modalità di indicizzazione. Lo stratificarsi di disposizioni diverse in materia di indicizzazione delle pensioni ha prodotto un "sistema"¹¹ che è fonte di forti sperequazioni. Le critiche non intendono affatto colpire l'opportunità (indiscussa) di un'indicizzazione; ma riguardano l'attuale "sistema" di indicizzazione.

Gli accertamenti finora compiuti non hanno consentito di distinguere gli effetti dell'indicizzazione da altri effetti di aumento delle pensioni: non è possibile stabilire di quanto le pensioni crescano più dei prezzi al consumo (o più delle retribuzioni contrattuali). È però da rilevare che l'indicizzazione riferita alle retribuzioni contrattuali consente un miglioramento del tenore di vita dei pensionati (essendo la dinamica delle retribuzioni contrattuali sempre superiore a quella del costo della vita); e che la contingenza a punto fisso, commisurata all'80 per cento di quella dei lavoratori dipendenti, migliora la posizione dei pensionati in quanto il livello delle pensioni è notevolmente inferiore all'80 per cento delle retribuzioni.

¹¹ Per le pensioni è improprio parlare di "sistema" di indicizzazione. Non si può considerare "sistema" un insieme disordinato e non sistematico di disposizioni, ispirate a criteri diversi e contraddittori. L'indicizzazione in alcuni casi è riferita al costo della vita; in altri, alla dinamica delle retribuzioni contrattuali degli operai dell'industria; in alcuni casi è proporzionale, in altri è in parte proporzionale, in parte "egualitaria", a punto d'importo fisso.

Gli inconvenienti di questo "sistema" sono molti; essi si aggravano con il passare degli anni, per le evidenti difformità di trattamento che sono previste, in particolare a danno dei pensionati nuovi, con trattamento meno favorevole rispetto a quelli vecchi.

L'argomento in base al quale si è stabilito l'attuale meccanismo volutamente favorevole ai pensionati è specioso: in tale modo si migliorano i livelli reali delle pensioni, mediamente troppo bassi. Nulla vieta di provvedere ad aumenti "ragionati" dei livelli delle pensioni; ma non vi è di peggio che affidare all'inflazione il compito di migliorare i livelli reali dei redditi.¹²

3. Le alternative di finanziamento

Se la spesa per le pensioni tende ad aumentare con una dinamica maggiore di quella del PIL, dell'occupazione e delle retribuzioni,¹³ è indispensabile adeguare le fonti di finanziamento.

¹² Si può avere un'idea dell'irrazionalità del "sistema" di indicizzazione delle pensioni — limitatamente a quelle gestite dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti — osservando i dati sotto riportati.

Evoluzione di alcuni importi-tipo di pensione del FPLD: 1975-1981
(i dati si riferiscono ad importi mensili, in lire correnti, al gennaio dei relativi anni)

importi-tipo	1975	1981	variazione % annua		elasticità
			pensione	costo vita	
inferiore al minimo	50.000	91.200	10,5%	16,8%	0,625
al minimo	55.950	188.250	22,4%	16,8%	1,333
superiori al minimo:	60.000	313.310	31,8%	16,8%	1,893
	127.000	410.000	21,6%	16,8%	1,286
	200.000	504.200	16,7%	16,8%	0,994
	500.000	912.390	10,5%	16,8%	0,625
	1.000.000	1.566.580	7,8%	16,8%	0,464

Tenendo conto della distribuzione delle pensioni per importo, si può stimare che — rispetto al costo della vita — siano sottoindicizzate:

— le pensioni inferiori al minimo = 12,8%
— le pensioni più elevate = 2,2%

sono invece indicizzate:

— le pensioni al minimo = 61,6%
— le pensioni superiori al minimo di importo meno elevato = 23,4%

ossia l'85% delle pensioni dei lavoratori dipendenti privati. Particolarmente assurda la diversità di trattamento riservata alle pensioni al minimo e a quelle di poco superiori al minimo.

¹³ Uno dei risultati più interessanti delle simulazioni effettuate è di mettere in evidenza che — in caso di andamento economico più favorevole, con maggiore espansione dell'occupazione e dell'importo reale delle retribuzioni — gli squilibri nelle gestioni previdenziali possono aumentare. Ciò dipende dall'ipotesi assunta, di una analoga crescita degli importi sia nelle retribuzioni sia nelle pensioni. Per quanto possa essere maggiore il numero di occupati, e quindi il monte retributivo sul quale si calcolano i contributi, tanto maggiore diviene il monte delle pensioni, per il doppio effetto (aumento del numero di pensionati maggiore, in percentuale, dell'aumento degli occupati; parametrizzazione delle pensioni alle retribuzioni).

3.1 Il *gettito contributivo a parità di aliquote* risulterà sempre più inadeguato a risolvere il problema, anche nelle ipotesi più favorevoli (più modesta espansione della spesa pensionistica, da un lato, e dall'altro alto sviluppo produttivo, crescenti livelli di occupazione, miglioramento della produttività e delle retribuzioni). Se si vuole *mantenere* l'attuale rapporto tra pensione e retribuzione, è sufficiente il deteriorarsi del rapporto tra occupati e pensionati perché il monte delle pensioni aumenti più di quello delle retribuzioni, rendendo inadeguato il gettito contributivo a parità di aliquota. Se si decidesse di *aumentare* l'importo delle pensioni rispetto a quello delle retribuzioni, poi, lo squilibrio tra fabbisogno finanziario e gettito contributivo a parità di aliquote crescerebbe in progressione geometrica.

3.2 *Le aliquote di equilibrio* sono crescenti. Le scelte di politica economica possono essere diverse: o gravare sulla produzione con contributi sociali crescenti; oppure gravare sul sistema fiscale, affidandogli una progressiva responsabilità nel finanziamento della sicurezza sociale; ovvero trovare forme di concorso dei cittadini (limitando l'assicurazione obbligatoria ad un trattamento-base, garantito a tutti, e prevedendo trattamenti integrativi autofinanziati).

Con i trattamenti integrativi, peraltro, c'è il rischio di sancire la distinzione tra cittadini privilegiati e cittadini per i quali si continuano ad erogare trattamenti insufficienti.

3.3 *Una manovra congiunta* potrebbe alleggerire le difficoltà di finanziamento contenendo e razionalizzando la spesa. Sul *numero* delle pensioni, ad esempio, si potrebbe agire accorpando più pensioni previste per un medesimo beneficiario. Sull'*importo medio* si potrebbe agire prevedendo integrazioni ed aumenti a carico dello Stato solo per i pensionati che non dispongono, personalmente o in famiglia, di adeguati redditi. In tal modo si ancorerebbe il sistema "previdenziale" alle contribuzioni, e le integrazioni "assistenziali" ai redditi familiari.¹⁴

¹⁴ Qui torna in evidenza il problema di fondo: quale tipo di sistema pensionistico si vuole realizzare: un sistema "previdenziale", o un sistema di "sicurezza sociale". Nel primo caso, ad esempio, vale un criterio di corrispondenza tra contribuzione e prestazione (e si potrebbe richiedere un ritorno al sistema "contributivo" con abbandono del sistema "retributivo"), e con possibilità di ogni tipo di cumulo tra prestazioni diverse. È un sistema privatistico, che ha una sua logica: la quale però richiede di essere rispettata fino in fondo.

Nel secondo caso, seguendo le indicazioni della Costituzione che impongono ai cittadini il dovere della solidarietà, si può immaginare un risanamento delle gestioni pensionistiche su di un

È dubbio, però, che la razionalizzazione del sistema consenta un contenimento della spesa. Maggiori finanziamenti con contributi sociali o a carico del bilancio statale non possono essere evitati. L'aumento dei contributi sociali comporta riflessi negativi sul costo del lavoro, sull'occupazione, sulla competitività, sugli investimenti: esso va evitato. L'aumento dell'apporto dello Stato rappresenta un'alternativa valida¹⁵ a condizione che comporti un aumento dell'imposizione, che, a sua volta, avrebbe riflessi sulla distribuzione del reddito e sulla formazione dei capitali produttivi.¹⁶ È evidente la particolare difficoltà di scelte appropriate per un più lungimirante governo della nostra economia.

4. Esplorazioni sulla spesa pensionistica nel medio-lungo periodo

a) L'esercizio seguente intende esplorare le prospettive di medio-lungo periodo della spesa per le pensioni, nel quadro delle ricerche per una razionalizzazione della normativa ed in vista delle scelte che si potranno nei prossimi anni tra le diverse alternative di finanziamento. Si fa riferimento esclusivamente alle pensioni "previdenziali", dirette (di invalidità, di anzianità, di vecchiaia) ed indirette (ai superstiti),¹⁷ per l'insieme dei settori, pubblici e privati.

altro fronte: commisurando le prestazioni-base alle necessità dei cittadini, prevedendo possibilità di pensioni integrative autofinanziate, abolendo altri cumuli.

¹⁵ La scelta del sistema di finanziamento va compiuta con due riferimenti, non necessariamente coerenti tra loro. Da un lato c'è la "logica" del sistema (di cui alla nota 14), che può portare più sul versante della contribuzione = previdenziale, o su quello del finanziamento fiscale = di sicurezza sociale. Dall'altro lato c'è l'esigenza di minimizzare il costo per la collettività, in base ad un'analisi accurata delle soluzioni che gravano meno sulla produzione e sull'occupazione. Sull'argomento: V. CERIANI, "Gli effetti sui prezzi di manovre del prelievo per imposte indirette, contributi sociali, tariffe", Servizio Studi della Banca d'Italia, *Contributi alla ricerca economica*, n. 6, Marzo 1981.

¹⁶ La preoccupazione che aliquote eccessive IRPEF provochino distorsioni e disincentivi ha suggerito al Governo modifiche volte a ridurre la progressività dell'imposizione, esaltata dall'andamento inflazionistico. Si veda: MINISTERO DELLE FINANZE, *L'imposta sui redditi delle persone fisiche — La struttura delle aliquote e delle detrazioni e la tassazione dei redditi familiari*, Roma, 1981.

¹⁷ Restano escluse da questo esame le pensioni indennitarie (rendite per infortuni o per malattie professionali), quelle sociali (pensioni agli anziani privi di reddito, pensioni agli invalidi civili, ai ciechi, ai sordomuti, ad altri inabili al lavoro), oltre alle pensioni di guerra, ai vitalizi, e ad altre prestazioni similari.

b) L'esperienza dei vent'anni che vanno dal 1960 al 1980 dimostra la grande espansione del sistema pensionistico: il rapporto tra il numero delle pensioni e l'ammontare della popolazione è salito dall'11,9 al 24,9 per cento; l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL è aumentata dal 4,7 al 10,9 per cento.¹⁸ Questa espansione riflette le modifiche della normativa, riguardante le categorie dei beneficiari, i requisiti e le condizioni per accedere alla pensione, le modalità di determinazione dei trattamenti iniziali e il loro adeguamento al costo della vita o all'andamento delle retribuzioni.¹⁹

c) Il numero delle pensioni (M), tra il 1980 e il 2000, crescerà più della popolazione (N) e dell'occupazione (E). Infatti è sufficiente che il numero delle pensioni aumenti esclusivamente per l'invecchiamento della popolazione — indicato nel prospetto A — perché il rapporto M/N sia crescente. Viceversa, neppure l'ipotesi di una ripresa dello sviluppo economico, che consenta un innalzamento del tasso di occupa-

PROSPETTO A

NUMERO DELLE PENSIONI, OCCUPAZIONE, POPOLAZIONE: 1960-2000

(Valori assoluti in migliaia)

		1960	1970	1980	1990 ipotesi "crisi"	2000 ipotesi "sviluppo"	1990 ipotesi "sviluppo"	2000 ipotesi "sviluppo"
n. pensioni	M	5.998	9.827	14.200	16.360	17.850	16.360	17.850
- dirette		4.946	7.336	11.200	13.010	14.260	13.010	14.260
- indirette		1.052	1.832	3.000	3.350	3.590	3.350	3.590
occupazione	E	20.476	19.538	20.582	21.700	22.900	22.300	24.200
popolazione	N	50.198	53.661	57.000	57.700	58.300	57.700	58.300
rapporti %	M/E	29,29	50,30	69,00	75,39	77,95	73,36	73,76
	E/N	40,79	36,41	36,11	37,61	39,28	38,36	41,51
	M/N	11,95	18,31	24,91	28,35	30,62	28,35	30,62

Fonti: 1960, 1970, 1980; popolazione e occupazione = dati ISTAT di contabilità nazionale; pensioni = dati degli istituti previdenziali della Ragioneria Generale dello Stato, 1990 e 2000; popolazione = previsione ISTAT; occupazione = previsione coerente con quella a medio termine della CEE per l'Italia; pensioni = con riferimento all'aumento demografico della popolazione di età 60 omega, per le pensioni dirette (invalidità e vecchiaia); con riferimento all'aumento demografico delle rispettive classi di età, per le pensioni indirette (ai superstiti). Al 1980 si stima che il 76 per cento dei beneficiari di pensioni indirette sia di età superiore ai 60 anni.

¹⁸ Per un'accurata documentazione di questa espansione fino al 1976 v. G. MORCALDO, "Analisi della struttura dei trattamenti pensionistici e della sua evoluzione", in *Contributi alla ricerca economica* del Servizio Studi della Banca d'Italia, dicembre 1977.

¹⁹ O. CASTELLINO, *Il labirinto delle pensioni*, Bologna, Il Mulino, 1976; R. VALIANI, "I problemi delle pensioni: previdenza, sicurezza sociale, finanza pubblica" in *Economia del Lavoro*, n. 2/1978.

zione E/N, è sufficiente a stabilizzare il rapporto M/E ai livelli raggiunti nel 1980.²⁰

d) L'importo medio delle pensioni (P), nei due decenni trascorsi, ha manifestato andamenti diversi. Quale che sia la grandezza di riferimento (l'importo medio della retribuzione = R, o il prodotto per abitante o reddito pro-capite = Q), la posizione relativa delle pensioni si è deteriorata negli anni sessanta, ed è invece migliorata negli anni settanta. Si veda il prospetto B.

I fattori principali che hanno condotto a questa inversione di tendenza sono stati: negli anni sessanta, il forte afflusso di pensioni dirette ed indirette di modesto importo, conseguente all'allargamento delle categorie di beneficiari; dopo il 1968, le riforme, gli adeguamenti automatici e i miglioramenti discrezionali che sono andati susseguendosi a cadenze ravvicinate.

Per il prossimo ventennio il rapporto P/R non potrà scendere: per i collegamenti automatici con le retribuzioni previsti sia nella prima liquidazione dei trattamenti di pensione, sia nella successiva indicizzazione; per l'evoluzione delle strutture retributive. Tale rapporto, anzi tenderà ad aumentare: per effetto dell'indicizzazione la cui elasticità rispetto al costo della vita e alle retribuzioni effettive è superiore all'unità; per l'afflusso di pensioni di importo superiore alla media e per il deflusso di pensioni di importo inferiore;²¹ per i miglioramenti discrezionali che si riterrà opportuno concedere.

²⁰ Si richiama l'attenzione: — sull'elevato grado di attendibilità delle previsioni demografiche relative alla popolazione di età 60 anni ed oltre; — sull'ampio ventaglio di ipotesi di sviluppo preso in esame, tra la previsione di "crisi" (nella quale si simulano persistenti difficoltà, che portano ad un tasso di espansione del PIL del 2 per cento circa come media nei due decenni) e la previsione di "sviluppo" (nella quale si simula una ripresa produttiva che consente una crescita del PIL del 4 per cento circa all'anno come media). Le previsioni dell'occupazione sono effettuate in base ad un'analisi settoriale di prodotto e di produttività; — sulla cautela con cui si è effettuata la stima delle pensioni.

L'evoluzione demografica comporta: una crescente probabilità degli assicurati di giungere all'età di pensione; una più prolungata permanenza nella condizione di pensionato; una più alta probabilità di giungere e permanere nelle condizioni che danno titolo alla pensione di reversibilità. Il largo afflusso alle pensioni di invalidità, verificatosi fino al 1975, peraltro, riduce negli anni successivi l'afflusso alle pensioni di vecchiaia, quanto meno nei primi anni del decennio in corso.

²¹ Le stime effettuate, con riferimento ai lavoratori dipendenti, confermano (soprattutto per le pensioni di vecchiaia) che gli importi delle nuove pensioni liquidate sono sistematicamente superiori agli importi delle pensioni vigenti e, tanto più, di quelle in estinzione.

PROSPETTO B

IMPORTI MEDI DELLE PENSIONI, DELLE RETRIBUZIONI,
DEL PIL PER ABITANTE 1960-2000

(Valori assoluti in migliaia di lire)

		1960	1970	1980	1990		2000	
					ipotesi "crisi"	ipotesi "sviluppo"		
		a prezzi correnti			a prezzi del 1980 con P/R costante (per categoria)			
pensioni	P	181	451	2.580	3.020	3.560	3.500	3.780
- dirette		186	511	2.721	3.180	3.740	3.680	5.030
- indirette		154	377	2.055	2.400	2.830	2.780	3.800
retribuzioni	R	612	1.644	9.153	10.680	12.580	12.390	16.910
prodotto lordo								
per abitante	Q	462	1.172	5.919	7.200	8.855	8.570	12.560
rapporti %	P/R	29,58	27,43	28,19	28,28	28,30	28,25	28,27
	R/Q	132,5	140,3	154,6	148,3	142,1	144,6	134,6
	P/Q	39,2	38,5	43,6	41,9	40,2	40,8	38,1
		con P/R variabile (per categoria)						
pensioni	P'				3.870	5.530	4.490	7.430
- dirette					4.040	5.730	4.685	7.700
- indirette					3.200	4.720	3.720	6.340
rapporti %	P'/R				36,24	43,96	36,21	43,94
	P'/Q				53,75	62,45	52,36	59,16

Fonti: 1960, 1970, 1980; retribuzioni e prodotto lordo per abitante = dati ISTAT di contabilità nazionale; pensioni = dati degli istituti previdenziali della Ragioneria Generale dello Stato. 1990 e 2000; retribuzioni e prodotto lordo = previsione coerente con quelle a medio termine della CEE per l'Italia; pensioni = con P/R costante, distintamente per pensioni dirette (a lavoratori dipendenti e a lavoratori autonomi) e per pensioni indirette; con P/R variabile, in base alle ipotesi di miglioramento dei trattamenti pensionistici qui di seguito riferite:

%P/R	1980	1990	2000
pensioni dirette ai dipendenti	34,45	42,50	50,00
pensioni dirette agli autonomi	16,85	25,00	33,33
pensioni indirette ai dipendenti	24,07	32,00	40,00
pensioni indirette agli autonomi	9,17	17,10	25,00

L'andamento dell'importo medio delle pensioni P, dunque, è sottostimato quando si accoglie l'ipotesi di P/R costante; in assenza di più precise indicazioni sulla crescita di P/R, si accolgono le indicazioni riferite in nota al prospetto B.

e) La spesa per le pensioni (MP), stimata nel prospetto C in base alle suddette alternative, nel prossimo ventennio manifesta una tendenza all'aumento anche nelle ipotesi meno espansive. Si può notare che tale spesa aumenta: sia rispetto al monte retributivo (ER), sia

rispetto al prodotto lordo (Y); in ipotesi sfavorevoli come in ipotesi favorevoli di crescita del PIL ("crisi" o "sviluppo"); tanto se si tiene costante P/R ed ancor più, ovviamente, se si considerano i fattori che concorrono ad aumentarlo, anche a legislazione costante, migliorando pur di poco la posizione relativa della pensione rispetto alla retribuzione.

Non è da escludere che — di fronte all'espansione della spesa pensionistica ²² — si prendano provvedimenti sia per rallentare la crescita del numero delle pensioni, sia per razionalizzare la determinazione dei relativi importi.²³

f) I problemi di finanziamento della spesa pensionistica (anche nell'ipotesi che si prendano questi provvedimenti e che essi si dimostrino efficaci a contenere la spesa) si prospettano gravi.

Esaminiamo dapprima la questione sotto il punto di vista dei contributi sociali. Come emerge dal prospetto C, il rapporto tra monte delle pensioni e monte delle retribuzioni MP/ER,²⁴ corrispondente ad un'aliquota contributiva di equilibrio per l'insieme delle gestioni pensionistiche, nel quarantennio considerato è in fortissimo aumento. Come aliquota percentuale del monte retribuzioni, si va da 8,6 a 19,5 nei venti anni passati; si potrebbe giungere a 32-34 nel 2000, nell'ipotesi di P/R variabile. Un siffatto aumento, se dovesse gravare sulla produzione, concorrerebbe: ad aumentare il costo del lavoro; a deteriorare la sua

²² G. MORCALDO, U.M. PIERUCCI, "L'onere futuro della spesa per pensioni", in *Rivista di economia e politica industriale*, n. 3/1978 giungono ad analoghe conclusioni. Non sono agevoli i confronti tra quella e la presente esplorazione, viste le diversità sia nel campo di osservazione, sia nel periodo di proiezione, sia nei criteri e metodi di previsione.

²³ Il contenimento della spesa pensionistica potrebbe essere realizzato, in particolare, mediante: — la graduale riduzione del numero delle pensioni plurime, accorpandole (e prevedendo un'unica indicizzazione), mirando all'obiettivo di una sola pensione per ciascun anziano; — una più accorta gestione delle pensioni di invalidità; — criteri più rigorosi per la determinazione delle anzianità contributive e delle prosecuzioni volontarie; — una nuova normativa nella determinazione delle integrazioni al minimo, ora previste per ciascuna pensione (mentre si dovrebbero prevedere, semmai, per ciascun "pensionato"), e senza riferimento alcuno ai redditi percepiti (dal pensionato e dalla sua famiglia). Si noti che in questa materia delle integrazioni ci si trova al margine tra la "previdenza" e l'"assistenza". Nulla vieta che lo Stato integri pensioni, per assicurare un minimo vitale alle persone (o alle famiglie) prive di reddito; non rientra invece in una corretta gestione, né previdenziale né assistenziale, che — contrariamente a quanto afferma la Corte Costituzionale — queste integrazioni avvengano prescindendo dal reddito del pensionato (e della sua famiglia). È evidente che in materia ci si scontra con criteri imprecisi, in ordine a "diritti acquisiti"; ciò rende ardua ogni iniziativa di razionalizzazione.

²⁴ Si noti che ER corrisponde alla retribuzione media del lavoratore dipendente, R, moltiplicato per l'insieme degli occupati, E, dipendenti ed indipendenti. Si considera implicitamente un'equiparazione tra dipendenti ed autonomi nel sistema contributivo.

composizione riducendo il rapporto tra retribuzione netta e costo complessivo;²⁵ a scoraggiare ancor più le imprese nell'assumere personale. Se dovesse essere trasferito sui prezzi, alimenterebbe le spinte inflazionistiche. Se non fosse trasferito sui prezzi, ridurrebbe i margini di autofinanziamento, deteriorando le prospettive di sviluppo degli investimenti, della produttività, del prodotto, dell'occupazione.

PROSPETTO C

SPESA PER LE PENSIONI (MONTE PENSIONI), MONTE DELLE RETRIBUZIONI
E PRODOTTO INTERNO LORDO: 1960-2000

(Valori assoluti in migliaia di miliardi)

	1960	1970	1980	1990	2000	1990	2000
	a prezzi correnti			a prezzi del 1980 con P/R costante (per categoria)			
				ipotesi "crisi"	ipotesi "sviluppo"		
monte pensioni MP	1,08	4,44	36,64	49,4	63,5	57,3	85,3
monte retribuz. ER	12,53	32,12	188,39	231,8	288,1	276,3	409,2
prodotto lordo Y	23,21	62,88	337,40	415,3	516,2	494,6	732,0
rapporti % MP/ER	8,62	13,82	19,45	21,31	22,04	20,74	20,85
ER/Y	53,99	51,08	55,84	55,82	55,81	55,86	55,90
MP/Y	4,65	7,06	10,86	11,90	12,30	11,59	11,65
	con P/R variabile (per categorie)						
monte pensioni MP'				63,3	98,6	73,4	132,6
rapporti % MP'/ER				27,31	34,22	26,57	32,40
MP'/Y				15,24	19,10	14,84	18,11

Fonti: come dai prospetti precedenti.

Per evitare tali danni, si prospetta — oltre al contenimento della spesa pensionistica — una politica differenziata delle aliquote. Si può

²⁵ Sulla struttura del costo del lavoro, oltre al problema in esame, è ora aperto quello dell'indennità di anzianità, e dei relativi accantonamenti. La scelta tra migliorare tale indennità (con una pur parziale sua indicizzazione) e dedicare ogni sforzo al miglioramento del sistema pensionistico resta un'alternativa di fatto, dopo la timida soluzione del 1977. V. G. FAUSTINI, "Indennità di anzianità: aspetti strutturali della modifica del 1977" in questa *Rivista*, n. 119, settembre 1977.

infatti immaginare di lasciare invariata l'aliquota contributiva dei lavoratori dipendenti delle imprese, aumentando quella (effettiva o figurativa) dei dipendenti pubblici e quella dei lavoratori autonomi. La diversa distribuzione dei carichi contributivi, peraltro, se ha limitati effetti nell'insieme del finanziamento della spesa pensionistica, pone delicati problemi, dovendosi prevedere un avvicinamento degli obblighi contributivi, ma anche una riduzione nelle differenze di trattamento, tra dipendenti pubblici, dipendenti privati e lavoratori autonomi.

PROSPETTO D

ALTERNATIVA DI FINANZIAMENTO DELLE PENSIONI: 1980-2000 CON CONTRIBUTI SOCIALI (S) AD ALIQUOTA COSTANTE AL 1980 ED ACCOLLO DA PARTE DELLA FINANZA PUBBLICA DEL MAGGIORE ONERE (T)

(Valori assoluti in migliaia di miliardi ai prezzi 1980)

		1990 ipotesi "crisi"	2000	1990 ipotesi "sviluppo"	2000
con P/R costante					
monte pensioni	MP	49,4	63,5	57,3	85,3
contributi sociali ad					
aliquota costante	S	45,1	56,0	53,7	79,6
maggior onere per lo Stato	T	4,3	7,5	3,6	5,7
con P/R variabile					
monte pensioni	MP'	63,3	98,6	73,4	132,6
contributi sociali ad					
aliquota costante	S	45,1	56,0	53,7	79,6
maggior onere per lo Stato	T'	18,2	42,6	19,7	53,0
Fabbisogno aggiuntivo dello Stato come percentuale del PIL					
	T/Y	1,0	1,5	0,7	0,8
	T'Y	4,4	8,3	4,0	7,2

Fonti: come dai prospetti precedenti.

g) In alternativa al finanziamento mediante contributi sociali, si fa appello spesso ad un maggiore apporto fiscale (o aumento *ex ante* dei contributi dello Stato alla finanza previdenziale, o assunzione *ex post* dei disavanzi delle gestioni pensionistiche).

È possibile valutare il relativo onere, in percentuale del PIL, in base ai dati del prospetto D. Nell'ipotesi del monte pensioni MP a costanza degli importi medi pensioni/retribuzioni P/R, la maggiore spesa pubblica rappresenterebbe nel 2000 lo 0,8-1,5 per cento del PIL, mantenendo a carico della produzione l'attuale aliquota. Nell'ipotesi (più probabile) di un monte pensioni MP' a P/R crescente, la maggiore spesa pubblica rappresenterebbe il 7-8 per cento del PIL. Per non aumentare il disavanzo, sarebbe necessario aumentare la pressione tributaria in misura molto consistente rispetto all'attuale.

GINO FAUSTINI