

La riforma della previdenza sociale, con particolare attenzione al caso italiano

Peter Diamond*

Massachusetts Institute of Technology

In molti paesi la riforma della previdenza sociale rappresenta un tema scottante che viene discusso troppo animatamente a livello politico con il risultato che non si riesce bene a focalizzare il problema. Per affrontare tale riforma così complessa e così dibattuta, gli economisti hanno naturalmente offerto il loro contributo con una serie di proposte che, anche se notevolmente divergenti fra loro sul come procedere, concordano su innumerevoli punti, ad esempio, su alcuni aspetti che renderebbero tale progetto valido ed efficiente, riportando anche esempi di programmi mal concepiti e quindi mal costruiti. Gli economisti in genere concordano sull'analisi economica dei vari progetti di riforma ma puntano verso soluzioni alternative anche perché, al di là dell'analisi economica, ognuno di loro possiede una diversa scala di valori e una diversa opinione nei riguardi della politica.

Tra le diverse opinioni, ispirate a differenti scale di valori, acquista primaria importanza il peso da essi dato alla protezione delle generazioni future rispetto al peso dato alla protezione dei più poveri di una determinata generazione. Gli economisti sono, cioè, preoccupati di generare maggiori risparmi per aiutare le generazioni future ma sono allo stesso tempo preoccupati di creare

* Ringrazio: Elsa Fornero, Francesco Giavazzi, Franco Modigliani, Fiorella Padoa Schioppa per le loro osservazioni; Saku Aura e Tom Davidoff per la loro collaborazione. La responsabilità delle opinioni espresse è esclusivamente mia [Cod. JEL: I 38].

programmi capaci di assicurare un reddito sia ai membri della società più bisognosi che a quelli delle generazioni future. Tali obiettivi interessano tutti gli economisti ma varia notevolmente l'importanza che si dà ad uno rispetto all'altro. Ciò nel dibattito sulla previdenza sociale è fondamentale perché porta a prendere decisioni di rilievo sulla quantità di risorse da destinare alle generazioni future e sul come e quante di queste devono essere destinate a chi versa nelle condizioni più disagiate.

Le proposte di riforma riflettono, inoltre, le aspettative politiche in due modi diversi. In una democrazia non avviene mai che una proposta venga accolta senza emendamenti. Per cui, quando, in una legislatura si presenta una proposta di riforma non si può prescindere dal considerare le eventuali successive modifiche che saranno apportate nelle successive legislature. Sarebbe ancora più importante capire in che modo la legislazione attuale finirà per influenzare quella futura. La legislazione sulla previdenza sociale non fermerà mai nuovi programmi su di essa. Inoltre le variabili economiche e demografiche potrebbero cambiare in modo imprevedibile e gli stessi progetti di riforma sulla previdenza sociale potrebbero attivare movimenti politici in grado di influenzare la legislazione futura. Per cui, gli economisti non concordano neanche sul fatto che possa esistere un legame tra i risultati attuali e quelli futuri, disaccordo che va ad aggiungersi alle altre diversità dovute alle differenti scale di valori e si capisce, quindi, quanto sia difficile che essi si ritrovino d'accordo.

Procedendo in tre fasi si cercherà di soffermarsi soprattutto sugli argomenti su cui gli economisti concordano e si chiarirà innanzitutto quando, per loro, un progetto è da reputarsi mal costruito. In secondo luogo, si passerà ad analizzare gli effetti di un aumento dei fondi per la previdenza sociale. Per gli economisti un aumento dei fondi per la previdenza sociale al fine di alleviare il peso che graverà sulle generazioni future è considerato positivamente, però non concordano né su quanto debba essere tale aumento né su come gestire tali fondi. In terzo luogo, si affronterà il problema di come proteggere il tenore di vita dei pensionati.

Poiché, in seguito determinati termini verranno spesso utilizzati, è bene specificarne il significato. Un programma a presta-

zione definita è un programma che si base su una formula che calcola l'ammontare mensile della prestazione in base ai guadagni percepiti nel corso degli anni previsti dal programma pensionistico. Tale prestazione mensile può prevedere un vitalizio individuale o un vitalizio congiunto se la copertura interessa sia il marito che la moglie. Naturalmente, il trattamento previsto per le donne nei vari programmi di riforma costituisce una parte integrante del dibattito sulla previdenza sociale in corso in alcuni paesi. Ancora più significativo è il fatto che nei sistemi a prestazione definita il calcolo delle rendite a cui si ha diritto ha avuto finora come base gli introiti soggetti al prelievo contributivo, e non i contributi effettivamente versati. Poiché nei vari sistemi pensionistici si sono avuti nel tempo incrementi notevoli delle aliquote contributive, ciò ha portato ad una significativa redistribuzione di risorse a favore delle generazioni più anziane che infatti hanno ricevuto pensioni in base ai loro guadagni nonostante le loro aliquote contributive fossero molto basse.

Invece, un sistema a contribuzione definitiva stabilisce la quantità dei contributi da versare, prevede l'accantonamento delle risorse nei singoli conti in base al rendimento del portafoglio e quindi consente di convertire la somma di denaro accantonata o in un vitalizio, o nella disponibilità di tale somma o nel prelevamento mensile di una determinata quantità. Un sistema a contribuzione definita può anche prevedere un meccanismo di redistribuzione, sia all'interno che all'esterno del sistema contabile.

Inoltre esistono sia nell'uno che nell'altro sistema, una quantità di esempi di differenti programmi ben articolati, ma che si differenziano soprattutto nell'obiettivo che si prefiggono. I sistemi a prestazione definita basano le prestazioni sui guadagni della vita lavorativa e, quindi, considerano anche i tassi di sostituzione; i sistemi a contribuzione definita considerano i contributi versati e, pertanto, anche gli effetti di redistribuzione. Nelle società democratiche, queste diversità di attenzione, o di impostazione, possono produrre conseguenze importanti a livello politico. Mentre alcuni tendono a considerare i sistemi a contribuzione definitiva come caratterizzati da trasparenza, e i sistemi a prestazione definita caratterizzati da mancanza di trasparenza, quando invece è più

un problema di impostazione che di trasparenza e i sistemi a prestazione definita caratterizzati da mancanza di trasparenza, dove esistono elementi che rendono alcuni problemi più salienti e tendono a renderne altri meno salienti. Se ben costruiti, sia i sistemi a prestazione definita che quelli a contribuzione definita influiscono ugualmente sul mercato del lavoro, sebbene qualsiasi provvedimento con effetti assicurativi o di redistribuzione comporti una certa interferenza con gli incentivi nel mercato del lavoro. Un sistema ben costruito mantiene un buon equilibrio tra le distorsioni del mercato del lavoro e la sicurezza e la redistribuzione.

La riforma del 1995 introduce gradualmente, e molto lentamente, un sistema che possiamo considerare un ibrido tra un modello a prestazione definita e un modello a contribuzione definita. La riforma del 1995, definita comunemente come un sistema a contribuzione figurativa definita, rassomiglia ad un sistema a contribuzione definita poiché è caratterizzato da conti individuali in cui vengono capitalizzati tutti i contributi versati da un lavoratore e convertono poi quella somma in un vitalizio al momento del pensionamento. In esso si usa perfino la terminologia propria di un sistema a contribuzione definita. Tuttavia, esso rassomiglia anche ad un sistema a prestazione definita in quanto il processo di “accumulazione” non si basa sul tasso di rendimento di un portafoglio ma sul tasso di crescita dell’economia. E ricorda un sistema a prestazione definita anche perché le norme applicate per convertire il capitale accumulato in vitalizio vengono stabilite dal legislatore e non sono la conseguenza automatica di un calcolo attuariale.

1. - Sistemi errati

Nell’analizzare le caratteristiche di un programma non bene articolato si analizzeranno tre elementi sui quali gli economisti concordano. Innanzitutto, sarebbe bene disporre di un programma pubblico unico per la determinazione dei redditi pensionistici invece che innumerevoli programmi pubblici differenziati per gruppi di attività economica o per tipo di occupazione. In secon-

do luogo, sarebbe importante disporre di incentivi per agevolare la partecipazione al lavoro dei giovani e aumentarne la produttività. Infine, sarebbe importante disporre di incentivi per trattene-re nel mercato del lavoro anche chi ha già acquisito il diritto alle prestazioni pensionistiche.

1.1 *Programmi multipli*

La riforma della previdenza sociale in Cile, avvenuta nel 1981, ha interessato il mondo intero. Sia i suoi critici che i suoi ammiratori hanno avuto modo di imparare molto dall'esperienza cilena degli ultimi venti anni. È anche molto istruttivo analizzare il sistema che il Cile aveva prima della riforma ossia quando disponeva di un numero considerevole di programmi di previdenza sociale differenziati con numerosi sistemi burocratici separati e costi amministrativi elevati. Naturalmente, da quando questi programmi sono stati unificati e riformati, venendo gradualmente eliminati, i costi sono scesi drasticamente.

Così come è avvenuto anche in Italia, una molteplicità di programmi si traduceva anche in regole diverse a seconda del tipo di occupazione svolta. Uno degli effetti più deleteri di tale molteplicità di norme è quello di generare un processo di redistribuzione dove chi si trova in una posizione privilegiata dovuta a buoni agganci politici se ne avvale a sfavore di coloro che non possiedono tali agganci. Per esempio, in Cile, l'indicizzazione della pensione all'inflazione era maggiore per gli impiegati che per gli operai. Oltre a questo effetto politicamente discutibile, un sistema che prevede piani pensionistici con prestazioni differenziate non si adatta ad un'economia moderna dove la mobilità del lavoro, tra diversi tipi di occupazione e settori di attività economica, rappresenta una parte vitale per adattarsi ad un mondo economico in continua evoluzione.

L'Italia, per fortuna, sta andando verso un sistema unitario, anche se persistono aliquote contributive differenziate. Quando si discute sulla rapidità con cui si dovrebbe passare al nuovo sistema, si dovrebbe considerare che l'Italia sta abbandonando un sistema che sarebbe inadeguato anche se la pressione demografica

non l'avesse reso insostenibile. Pertanto, tale passaggio dovrebbe avvenire molto rapidamente in quanto migliorerebbe l'economia.

Un unico sistema pubblico non significa necessariamente che tutti i lavoratori, in ogni tipo di occupazione, dovrebbero affrontare il pensionamento allo stesso modo. Certamente no. Alcuni tipi di occupazione sono per loro natura caratterizzati da carriere lavorative più lunghe di altre. L'aspettativa di vita dopo il pensionamento non è identica per tutti i lavoratori e per le loro famiglie. La risposta a questa diversità di bisogni dovrebbe avvenire unicamente da risparmi integrativi decisi dai singoli con disposizioni collegate con l'attività lavorativa. Le pensioni legate all'attività lavorativa dovrebbero essere oggetto di negoziati tra datori di lavoro da una parte e sindacati o lavoratori dall'altra. Data la mobilità dell'attuale forza di lavoro, le pensioni legate all'attività lavorativa dovrebbero essere a contribuzione definita. Una simile soluzione che integra le pensioni di tipo contributivo, sarebbe adeguato anche per il pubblico impiego. E quando si decide la dimensione di un sistema pensionistico pubblico, si deve anche considerare l'opportunità di lasciare spazio a questo tipo di alternativa. I versamenti contributivi necessari per sostenere un sistema pensionistico obbligatorio non dovrebbero, cioè, gravare al punto di rendere impossibile forme pensionistiche integrative. Sul mercato del lavoro, la presenza o meno di incentivi dipende certamente anche dalla dimensione del sistema. Un prelievo contributivo troppo alto diminuisce l'efficienza del mercato del lavoro.

1.2 *Gli incentivi al lavoro per i giovani lavoratori*

I contributi necessari a finanziare la previdenza sociale nonché l'aspettativa di maggiori benefici futuri in base ai guadagni percepiti durante la vita lavorativa influiscono sulle decisioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Questi due fattori causali influiscono a loro volta sulla dimensione del sistema di previdenza sociale da introdurre. Fondamentalmente, ciò sottolinea quanto sia importante stabilire delle regole in grado di favorire il mercato del lavoro. In passato, in molti paesi, la pensione veniva calcolata in

base ai guadagni percepiti in un limitato numero di anni e non in base ai guadagni percepiti nel corso dell'intera vita lavorativa.

Gli economisti sono largamente d'accordo che un sistema nazionale con tali caratteristiche non può funzionare.

L'efficienza del sistema economico è stata danneggiata sia da questo tipo di calcolo, che ha indotto a conteggiare le prestazioni pensionistiche sul ristretto numero di anni nel corso dei quali i guadagni erano superiori, sia per l'uso distorto di incentivi per stimolare l'offerta di lavoro.

Un esempio di come tali distorsioni danneggino l'efficienza del mercato del lavoro viene fornito dalla città di Boston, in cui il sistema di trasporti metropolitano calcola le pensioni in base ai guadagni (non alla paga base) dei lavoratori negli ultimi anni di carriera. Il risultato è che gran parte dei lavoratori più anziani effettuano gli straordinari. Ciò ha causato numerosi incidenti poiché i lavoratori più anziani, stanchi per le troppe ore di lavoro, spesso si addormentano alla guida dei treni mettendo così a repentaglio la propria vita e quella degli altri. Non è necessario arrivare a tali incresciosi episodi per capire che così non è possibile procedere.

Calcolare la pensione su un numero ristretto di anni non solo comporta distorsioni al sistema degli incentivi, ma inserisce anche un elemento estremamente variabile nella redistribuzione del reddito tramite il sistema di previdenza sociale. Chi ha la fortuna di godere di guadagni elevati negli ultimi anni di carriera si trova avvantaggiato a spese di altri. A rendere la cosa ancora più iniqua si aggiunge il fatto che chi viene solitamente avvantaggiato da un tale sistema è molto probabilmente anche chi ha un reddito elevato. Un calcolo effettuato sui guadagni ottenuti in un arco di tempo più lungo contribuirebbe a riequilibrare l'ammontare delle prestazioni tra i lavoratori in modo più equo. Un tale cambiamento non deve necessariamente comportare un ammontare medio inferiore delle prestazioni che, invece, dipende, da come viene modificato il calcolo delle prestazioni in relazione all'eventuale cambiamento del periodo su cui si calcola la retribuzione media ai fini del calcolo della pensione. Quindi, è possibile migliorare equità ed efficienza senza necessariamente diminuire le prestazioni elargite.

Fondamentale sarebbe basare il calcolo delle prestazioni su un numero considerevole di anni. Il sistema a prestazione definita degli Stati Uniti utilizza i 35 anni di più elevata retribuzione del periodo lavorativo. Il sistema a contribuzione definita attualmente in vigore in Cile basa il calcolo delle prestazioni sui contributi prelevati dagli stipendi nel corso dell'intero periodo lavorativo (capitalizzate con il tasso di rendimento fino al pensionamento). Entrambe le soluzioni danno un ottimo risultato ai fini dell'efficienza del mercato del lavoro. Valutare dettagliatamente i due programmi è complesso a causa delle interazioni con altri interventi sul mercato del lavoro e delle problematiche dovute a clausole tese a salvaguardare le retribuzioni contro le fluttuazioni. Ciò che si deve recepire è che è necessario evitare la costruzione di sistemi previdenziali nazionali che si basano su un numero ristretto di anni, mentre gli altri particolari dei due buoni programmi sono molto meno importanti. Fortunatamente, anche l'Italia sta abbandonando un sistema basato sui guadagni realizzati in un arco di tempo relativamente breve. Più in fretta avverrà il cambiamento, meglio sarà.

1.3. *Gli incentivi al lavoro per coloro che hanno raggiunto l'età pensionabile*

L'impatto della previdenza sociale sul pensionamento dipende da due norme distinte. La prima è quella che determina quando un lavoratore può andare legalmente in pensione e rivendicare il diritto alle prestazioni. La seconda è quella che determina le conseguenze finanziarie a cui il lavoratore andrebbe incontro nel caso decidesse di continuare a lavorare rinviando a data futura la data di inizio del pagamento delle prestazioni a lui dovute. Gli economisti riconoscono la difficoltà di formulare un giudizio preciso su quale debba essere con esattezza l'età in cui un lavoratore possa incominciare ad esercitare il proprio diritto all'usufrutto dei benefici maturati, dal momento che gli effetti di una modifica dell'età pensionabile sono molto numerosi e alcuni di essi estremamente difficili da quantificare.

Tuttavia, gli economisti concordano nel ritenere che il rimandare la data di inizio della riscossione dei benefici maturati debba comportare un aumento significativo degli eventuali benefici di cui il lavoratore dovrebbe usufruire in futuro. Secondo un calcolo approssimativo, l'aumento dovrebbe essere tale da risultare attuarialmente equo. Esso dovrebbe, cioè, costare al sistema previdenziale all'incirca quanto il sistema risparmierebbe se non venissero pagate le prestazioni per un anno ad un lavoratore tipo. Dico all'incirca poiché non vi è niente di più illusorio di qualcosa esattamente equo e perché vi sono, inoltre, dei buoni argomenti per sostenere che deviare leggermente dalla "equità esatta" potrebbe talvolta non essere del tutto dannoso. Ma è importante che esso sia "approssimativamente" equo.

La flessibilità nella scelta di quando andare in pensione è importante. L'età per poter accedere ai benefici pensionistici deve essere abbastanza bassa in modo che quella parte significativa di lavoratori che hanno buone ragioni per decidere di andare in pensione possano usufruirne. Stabilire un'età minima per venire incontro alle esigenze di una minoranza anche se significativa di lavoratori implica, tuttavia, che la maggior parte dei lavoratori dovrebbe continuare a lavorare oltre l'età minima pensionabile. E costoro non continuerebbero a farlo se il rimandare la riscossione delle prestazioni a loro dovute dovesse comportare un costo finanziario eccessivamente elevato. Per evitare che essi vengano eccessivamente penalizzati, le prestazioni rimandate dovranno essere aumentate in modo significativo. Pertanto, l'introduzione di un'età minima pensionabile è accettabile soltanto se l'aumento della prestazione previsto in caso di un suo rinvio risponde approssimativamente a criteri di equità attuariale.

Se si riconosce che, in presenza di incentivi appropriati, molti lavoratori continuerebbero a lavorare oltre l'età minima in cui scatta il diritto alla pensione, non è necessario stabilire benefici troppo alti come sarebbe altrimenti necessario, rendendo così il costo del loro finanziamento meno oneroso. Da tutto ciò deriva naturalmente che l'età minima pensionabile, il livello delle prestazioni previste e le norme che regolano gli aumenti delle prestazioni in caso di un loro rinvio vanno pensate contemporanea-

mente e inserite in un unico pacchetto. Inoltre, come avviene negli Stati Uniti, programmi pensionistici privati possono essere utilizzati per coprire il periodo che intercorre tra un pensionamento anticipato e l'età minima necessaria per poter accedere alla pensione.

Fortunatamente, l'Italia si sta muovendo verso questa direzione ma, anche in questo caso, molto, e forse troppo, lentamente. Due sono i problemi che vanno a questo punto affrontati. Il primo è quello di rimuovere le norme che danno diritto alla pensione in base al numero di anni lavorativi piuttosto che all'età. Ciò rappresenta un'anomalia difficilmente riscontrabile nei sistemi di previdenza sociale di altri paesi avanzati. Per sistemi di previdenza nazionale (diversamente che per programmi pensionistici di imprese o industrie) non sono disponibili in letteratura molti studi sui vantaggi e gli svantaggi e sulla validità del requisito legato al numero di anni di vita lavorativa. Tuttavia, un tale requisito, che sia più o meno valido, deve essere integrato con norme che prevedano prestazioni inferiori se rivendicate allo scadere dell'età minima e più elevate se rinviate oltre, e sia il livello delle prestazioni che gli aumenti previsti in caso di un loro rinvio devono essere basati sull'aspettativa di vita del lavoratore. E l'aspettativa di vita dipende molto più dall'età che non dalla durata della carriera lavorativa di un lavoratore sano. Perciò, se non si passerà velocemente ai nuovi limiti di età pensionabile compresa tra i 57 e i 65 anni, si dovranno rivedere le norme che regolano gli anni di vita lavorativa. Le prestazioni dovrebbero essere ridotte se rivendicate al raggiungimento del requisito minimo di età e, invece, incrementate per coloro che scelgono di continuare a lavorare anche dopo il raggiungimento dell'età minima pensionabile. Se è vero che alcuni lavoratori vedranno le loro prestazioni diminuire mentre altri le vedranno aumentare, è anche vero che, globalmente, il sistema economico sarà più efficiente. Inoltre, si dovrebbe riflettere sulla opportunità di fissare a 57 anni l'età minima per andare in pensione e chiedersi seriamente se una tale età non sia ancora troppo bassa in quanto certamente è bassa rispetto a quanto previsto quasi ovunque.

Analogamente, le norme contenute nella riforma del 1995 che limitano ai 65 anni gli aumenti pensionistici in caso di un loro rinvio, non sono norme adeguate. O si fanno aumentare le prestazioni con l'età fin da quando esse iniziano anche oltre i 65 anni (come viene fatto negli Stati Uniti tra i 65 e i 70) oppure devono essere liquidate sia se il lavoratore va in pensione sia se continua a lavorare (come viene fatto, sempre negli Stati Uniti, dopo i 70 anni di età). Una delle due soluzioni deve essere introdotta per evitare che chi continua a lavorare dopo i 65 anni risulti fortemente penalizzato.

2. - Il finanziamento di un sistema di previdenza sociale

Le popolazioni invecchiano sempre di più. Se non si cambia l'età pensionabile saranno inevitabili o aumenti fiscali e/o riduzioni delle prestazioni annuali. In un sistema a ripartizione, una tale prospettiva si può in parte evitare con un aumento più o meno marcato della capitalizzazione, anche se, nei prossimi anni, un livello di capitalizzazione ritenuto politicamente accettabile potrebbe soltanto modificare l'intensità ma non la direzione di tale tendenza. In un sistema a capitalizzazione, la differenza tra il rendimento del fondo e il tasso di crescita dell'economia moltiplicato il livello del fondo può contribuire a finanziare parte delle prestazioni. Ciò consente di diminuire il futuro prelievo contributivo per ogni dato livello di prestazioni o fornire maggiori prestazioni per ogni dato livello di contribuzione.

Tuttavia, gli stanziamenti devono necessariamente venire da qualche parte. In un paese avanzato, i finanziamenti vengono da aumenti correnti dell'imposizione contributiva, da tagli alle prestazioni o da altre fonti di entrate (che potrebbero naturalmente essere utilizzate diversamente). Un aumento del prelievo contributivo corrente per avere un minore prelievo in futuro riduce la tendenza verso un prelievo contributivo più alto. Lo scopo di incrementare la capitalizzazione è dunque quello di aumentare l'onere che grava sulle generazioni di oggi per diminuire quello che graverà sulle generazioni future. Ad esempio, Modigliani e Ceprì-

ni propongono che sarebbe necessario destinare parte delle entrate correnti al finanziamento delle pensioni per ridurre, così, le tasse future. Si tratterebbe di un'operazione simile ad una operazione di bilancio tesa a ridurre il debito pubblico e basata su aumenti fiscali o tagli di spesa (a patto che tali tagli non interessino gli investimenti pubblici). In genere, gli economisti sono favorevoli ad un livellamento delle aliquote fiscali, prevedendo per il futuro grossi aumenti fiscali o tagli nelle prestazioni (o entrambi) e, quindi, sono propensi ad una maggiore capitalizzazione, anche se divergono su quanto debba aumentare.

Gli economisti riconoscono che ad una maggiore capitalizzazione sono legati due aspetti, entrambi importanti. Uno riguarda l'aumento del capitale nazionale, l'altro il rafforzamento della situazione contributiva del sistema previdenziale. La crescita del capitale nazionale aumenta in futuro, la disponibilità di risorse disponibili il rafforzamento della situazione contributiva del sistema previdenziale influenza il processo politico, che determina il modo in cui i costi e i benefici saranno distribuiti, in futuro, tra le diverse categorie. Perciò tendono a preferire un finanziamento associato ad un aumento del risparmio nazionale, poiché esso raggiunge entrambi gli obiettivi. Viceversa, finanziamenti che rappresentano soltanto un cambio di etichetta o un rimescolamento di debiti, come avverrebbe per fondi finanziati con l'emissione di un nuovo debito, non portano necessariamente ad un aumento del capitale nazionale.

Essi riconoscono anche che questa redistribuzione intergenerazionale costituisce il vero guadagno derivante da una maggiore capitalizzazione; e che la ragione comunemente addotta a sostegno di conti personali non ha valide fondamenta e va, quindi, confutata. Esistono esperti e politici che confrontano il rendimento di lungo periodo di attività finanziarie con il rendimento di lungo periodo di un sistema a ripartizione che è, come noto, il tasso di crescita. Poiché i tassi di rendimento di lungo periodo sono superiori ai tassi di crescita si tende a considerare la differenza come puro guadagno. Tuttavia, è errato analizzare le possibili scelte di politica economica prendendo in considerazione soltanto il lungo periodo, senza chiedersi quali siano i costi e i benefici di

breve periodo associati con il passaggio ad un “lungo periodo” diverso. Sarebbe sbagliato affermare che, poiché il tasso di interesse è più elevato del tasso di crescita, un sistema a capitalizzazione è un sistema migliore. Un’analisi completa del problema rivelerebbe che un sistema a capitalizzazione non implica di per sé un guadagno per tutti ma soltanto una redistribuzione intergenerazionale.

La correttezza di questa affermazione può essere verificata considerando l’orizzonte infinito del vincolo di bilancio per la previdenza sociale al valore attuale. Definire le prestazioni in termini di conti individuali non cambia di per sé questo vincolo, anche se esso potrebbe essere associato a tagli nelle prestazioni. Il vincolo viene modificato se si aumentano le entrate o se si diminuiscono le prestazioni. Pertanto, se si prendono parte delle entrate attualmente destinate alla previdenza sociale e si spostano su conti individuali, si viene a creare un vuoto di entrate che dovrà essere coperto. Analogamente, anche l’emissione di ulteriore debito pubblico allo scopo di finanziare conti individuali provocherebbe un “buco” nelle entrate equivalente al prelievo necessario a finanziare tale debito. La necessità di colmare questo “vuoto” di entrate insieme agli altri effetti connessi alla creazione di conti individuali lascerebbe il vincolo al valore attuale pressoché immutato. Questo semplice calcolo aritmetico può cambiare solo se cambia il tasso di rendimento sulle attività finanziarie. Tuttavia, se un conto individuale implica un aumento o una diminuzione del tasso di rendimento sulle attività è un complesso problema economico e politico.

Vi è chi sostiene che tutti hanno da guadagnare se si associa alla capitalizzazione l’analisi dei miglioramenti di efficienza statica nella previdenza sociale. Tuttavia, guadagni di breve periodo possono essere conseguiti anche senza capitalizzazione, e quindi sarebbe scorretto attribuirli ad essa, a meno che non sia vero che i guadagni di breve periodo non possono essere politicamente conseguiti senza un tale legame. In politica, le connessioni hanno la loro importanza, ma un legame di questo tipo, a questo livello del dibattito, almeno negli Stati Uniti, non è necessario per una riforma.

Se si ritiene necessaria una maggiore capitalizzazione, le al-

ternative disponibili sono molteplici. La capitalizzazione può avvenire in titoli di Stato o in un portafoglio diversificato. Gli stanziamenti possono essere fatti in un fondo centralizzato gestito da un ente pubblico o in fondi individuali sotto il diretto controllo dei singoli lavoratori. E il rendimento realizzato attraverso un fondo può influenzare le prestazioni pensionistiche in una varietà di modi. Il guadagno principale ottenuto attraverso un fondo, e cioè l'accumulo di risorse a vantaggio delle generazioni future, è simile indipendentemente dalla strada che si percorre. In generale, la diversificazione del portafoglio offre indubbi vantaggi. E la diversificazione del portafoglio può essere fatta sia con conti individuali a contribuzione definita che senza.

La disponibilità di numerose alternative per creare un fondo diversificato non è soltanto teorica anzi è evidente che molti paesi l'hanno presa in considerazione scegliendo strade diverse. La capitalizzazione in un fondo con portafoglio centralizzato e diversificato in un sistema a prestazione definita è stato fatto per anni in Svezia, è iniziato in Canada e Svizzera ed è stato recentemente proposto dal Ministro delle finanze in Irlanda e dall'amministrazione Clinton negli Stati Uniti. La capitalizzazione in un fondo centralizzato in seno ad un sistema a contribuzione definita è stata effettuata per i fondi di previdenza della Malesia e Singapore. La capitalizzazione può anche avvenire per scelta dei lavoratori su portafogli offerti da gestori privati nell'ambito di un sistema a contribuzione definita, come fu fatto per la prima volta in Cile e imitato successivamente da altri paesi dell'America Latina, e come è stato implementato nel Regno Unito e inizierà presto in Svezia. Dunque, la scelta del livello di capitalizzazione e del grado di diversificazione non è, dal punto di vista economico, correlata alla scelta tra un sistema a prestazione definita e un sistema a contribuzione definita.

È bene riflettere anche in quali attività finanziarie bisogna investire. Molto prima della riforma, le riserve della previdenza sociale cilena venivano investite in titoli di Stato non indicizzati all'inflazione e così vennero prosciugate dall'inflazione. Anche se oggi si è molto più consapevoli di ieri dei costi derivanti dall'inflazione, ciò non significa che essa sia stata definitivamente sconfit-

ta. Una caratteristica essenziale di un sistema assicurativo è che esso deve basarsi su sistemi che reagiscono positivamente a circostanze avverse e, quindi, l'indicizzazione dei titoli di Stato all'inflazione non può che rafforzare tale caratteristica.

3. - La protezione del tenore di vita dopo il pensionamento

Lo scopo di quella parte della sicurezza sociale destinata alle pensioni è quello di proteggere il tenore di vita dei lavoratori e delle loro famiglie dopo il pensionamento. Due sono i problemi che a questo punto si pongono: il livello della prestazione che un lavoratore riceve al momento del pensionamento e cosa succede ad essa successivamente. È, innanzitutto, ragionevole, e fuori di discussione, che le prestazioni pensionistiche vengano indicizzate all'inflazione o a qualche combinazione di fattori che tenga conto dell'inflazione, della crescita salariale e dei tassi di rendimento. Il metodo esatto di indicizzazione, e quindi la condivisione dei rischi, può essere oggetto di analisi. Quanto viene fatto quando un lavoratore o la moglie di un lavoratore muore dovrebbe influire sia sul valore iniziale della prestazione che su quello successivo. Se è bene prestare tanta attenzione ai problemi intergenerazionali, ossia al problema di non lasciare un eccessivo onere sulle spalle delle generazioni future, non bisogna, tuttavia, perdere di vista l'importanza della funzione di redistribuzione operata dalla previdenza sociale fra i membri della stessa generazione. Anche questo è un problema importante ed è meglio affrontarlo subito che rinviarlo.

3.1 La distribuzione del reddito

Due sono gli aspetti legati alla sicurezza sociale e alla distribuzione del reddito. Uno riguarda il livello delle prestazioni in base ai bisogni. Durante il pensionamento rappresentano requisiti importanti la protezione contro il rischio di finire nella povertà più assoluta e un limite ad un calo eccessivo del tenore di vita.

L'altro aspetto riguarda il problema della redistribuzione, che comprende sia i benefici che i contributi, e viene affrontato meglio considerando l'intero ciclo vitale. Entrambi gli aspetti sono rilevanti sia da un punto di vista etico sia per il buon funzionamento del sistema ai fini dei risultati e degli incentivi. E inoltre sono importanti per le politiche di riforma della previdenza sociale. I problemi legati alla distribuzione dovuti a difetti di costruzione di sistema sono sia il problema di come limitare gli effetti della redistribuzione a favore dei più abbienti, sia il problema di come garantire un'adeguata redistribuzione della ricchezza verso i meno abbienti.

I paesi affrontano queste complesse problematiche attraverso una varietà di istituzioni. In alcuni paesi per far fronte ai problemi di povertà più seri, di solito vigono programmi in grado di garantire un reddito minimo per gli anziani, accessibili a determinate condizioni di reddito e, talvolta, anche di ricchezza. Tali programmi disincentivano il lavoro, incoraggiano l'evasione fiscale e scoraggiano il risparmio. Essi tendono a garantire soltanto un livello estremamente basso di reddito; sono sicuramente necessari, ma presentano forti limitazioni sia per gli svantaggi che producono e sia perché trascurano altri bisogni.

Nella previdenza sociale generalmente vengono usati, in varie combinazioni, tre metodi redistributivi. Alcuni paesi assicurano un minimo di pensione per quei lavoratori che hanno avuto una vita lavorativa sufficientemente lunga. Ad esempio, questo è quanto viene fatto in Cile. Altri paesi adottano un procedimento per la determinazione delle prestazioni dove è insito un elemento di progressività. In un sistema a prestazione definita, questo può avvenire attraverso formule che prevedono una progressività nelle prestazioni, come negli Stati Uniti, o attraverso un programma separato che preveda, ad esempio, il versamento di una cifra fissa (solo agli aventi diritto) senza avere quindi ulteriori effetti di redistribuzione nel resto del sistema. Così avviene in Argentina. Questi sistemi possiedono il vantaggio di non distorcere le decisioni relative al risparmio perché i risparmi ottenuti all'esterno del sistema non incidono negativamente sulle prestazioni. E mentre alcuni paesi si avvalgono esclusivamente dei prelievi contributivi ef-

fettuati sulle buste paga colpendo soltanto i guadagni sui quali viene calcolato l'ammontare della prestazione, altri paesi si affidano anche ad altre fonti di entrate fiscali che possono essere più progressive, come ad alcuni guadagni che non rientrano nel calcolo della prestazione o a parte delle entrate provenienti dalla tassazione generale che possono essere finanziate con una tassa progressiva sui redditi.

I lavoratori con redditi più elevati tendono a vivere più a lungo dei lavoratori con redditi bassi. Pertanto, senza misure correttive, il sistema previdenziale favorisce una redistribuzione di reddito dalla fasce più povere a quelle più ricche. Il problema della redistribuzione del reddito merita, quindi, un'attenzione particolare con una prospettiva che tenga conto della durata della vita. Ciò vuol dire che si deve per forza, da qualche parte, introdurre nel sistema la progressività perché, in un sistema lineare, come quello introdotto con la riforma del 1995, chi ha redditi più alti si avvantaggia a spese di chi ha redditi bassi. Inoltre, c'è da ritenere che i tassi di sostituzione probabilmente scenderanno via via che si passa a livelli di reddito più elevati, il che costituisce un altro elemento a favore dell'introduzione di una qualche forma di progressività nella determinazione della prestazione.

Gli economisti sostengono che non è possibile effettuare alcun tipo di redistribuzione senza introdurre alcuna distorsione nel sistema degli incentivi. Evitare di introdurre distorsioni in una parte del sistema di previdenza sociale, non serve se poi tali distorsioni vengono semplicemente spostate altrove. Il problema è quello di trovare un equilibrio tra il grado di redistribuzione desiderato e le conseguenti perdite di efficienza dovute alle distorsioni introdotte. Pertanto, è necessario prevedere forme di incentivazione che consentano di evitare eccessive distorsioni (come, ad esempio, accade in seno ad un sistema costruito senza tener conto dell'intero arco della vita, per cui un anno si sovvenziona e l'anno successivo si tassa lo stesso lavoratore). Un'analisi comparata dei metodi utilizzati per affrontare il problema è complessa e non ha prodotto finora una risposta semplice ed univoca. Se si ricorre ai minimi garantiti si generano forti distorsioni con effetti che vanno a gravare su un numero inferiore di

lavoratori; se si opta invece per una redistribuzione più ampia, si generano minori distorsioni ma con effetti che gravano su un numero maggiore di lavoratori. Da ciò si capisce la complessità di porre a confronto le due soluzioni.

È necessario ricordare che il sistema a contribuzione figurativa definita che è quello scaturito dalla riforma del 1995, ha in sé effetti di redistribuzione retroattivi senza meccanismi di compensazione che tengano in considerazione che chi usufruisce di redditi più alti tende a vivere più a lungo di chi ha redditi inferiori.

Alcuni sostengono che il sistema previdenziale non debba avere alcuna esplicita funzione di redistribuzione che, invece, deve essere attribuita alla tassazione annuale e ai meccanismi preposti ai trasferimenti. Si ritiene che questo non sia un modo corretto di affrontare il problema. Innanzitutto, perché, come già spiegato in precedenza, la previdenza sociale contiene già in sé forme di redistribuzione, anche se non sono così evidenti. Il prelievo fiscale annuale e i trasferimenti non riescono a compensare ciò che dura per tutto l'arco di una vita. In secondo luogo, i provvedimenti basati su un reddito annuale solitamente considerano il reddito totale (o, quanto meno, i redditi da lavoro o impresa e i redditi finanziari). La previdenza sociale tiene conto soltanto dei guadagni. Per cui rappresenta un mezzo in grado di evitare l'introduzione diretta di distorsioni sulle decisioni relative al risparmio. Inoltre, nelle statistiche annuali è difficile distinguere chi è povero da sempre e chi lo è provvisoriamente. È bene ricordare che, nel contesto della sicurezza sociale, il fine è quello di garantire dei tassi di sostituzione adeguati, tenendo anche conto che il pensionato può avere altre fonti di guadagno. Sicuramente il livello dei tassi di sostituzione deve adeguarsi anche al livello dei guadagni. E non si deve dimenticare che i risultati politici dipendono da come si pongono i problemi. Presentare il problema della redistribuzione in termini di adeguatezza dei tassi di sostituzione rispetto ai livelli dei guadagni è cosa ben diversa dal chiedersi quanto dare all'anno agli anziani indigenti. Particolarmente allarmanti sono quelle proposte che possiedono pochi effetti di redistribuzione

ma vengono presentate con la possibilità che forse, per quanto riguarda la redistribuzione dei redditi, qualcosa si farà in seguito. Si recepisce che, con tutta probabilità, in seguito non sarà fatto niente per risolvere il problema.

3.2 *Vedove e vedovi*

I lavoratori muoiono, talvolta prima e talvolta dopo l'età di pensionamento. Quindi, è importante che il sistema contempli delle forme di protezione per il coniuge del lavoratore. Tali provvedimenti sono ovviamente essenziali per la protezione del coniuge che non lavora. Anche se sono importanti nel caso in cui entrambi i coniugi hanno lunghe carriere lavorative. Per semplificare, si considera soltanto la situazione della morte del lavoratore dopo il pensionamento, presupponendo che il coniuge superstite abbia già raggiunto l'età minima per usufruire delle prestazioni pensionistiche. A questo punto nascono due problemi. Il primo è quello dell'ammontare delle prestazioni cui il superstite dovrebbe aver diritto rispetto alle prestazioni ricevute quando entrambi i coniugi erano in vita. Il secondo è quello di come finanziare le prestazioni elargite ai superstiti, un problema legato alla redistribuzione tra lavoratori, poiché, nel decidere quali siano i lavoratori con bisogni più pressanti di altri, si deve tenere conto della dimensione familiare.

Anche se è vero che il costo della vita per due persone non è inferiore a quello di una persona sola, è anche vero che due persone che vivono in coppia possono sfruttare economie di scala non sfruttabili da due persone separate. In particolare, questo è il caso di anziani che vivono da soli, lontano dai loro figli. Negli Stati Uniti, è più che evidente che generalmente le persone anziane che possono permetterselo preferiscono vivere separati dai loro figli, così come lo preferiscono i figli quando hanno tale possibilità. In linea di massima, il sistema previdenziale degli Stati Uniti riconosce ad un superstite il diritto a una somma che varia dalla metà ai 2/3 della prestazione che la coppia riceveva in precedenza (variabile a seconda dell'età in cui si sono reclamati

i diritti alle prestazioni). Tuttavia, non vi è nessuna giustificazione logica su come tale calcolo viene determinato negli Stati Uniti. Ricerche sul costo della vita sembrano stabilire che, per mantenere lo stesso tenore di vita, una persona rimasta sola necessita approssimativamente di circa il 70% di quanto la coppia percepiva in precedenza. È importante, quindi, che il sistema previdenziale possa provvedere all'incirca nella misura che si evince dalle ricerche.

Una parte importante per finanziare tali prestazioni si ottiene adeguando le prestazioni del lavoratore (o di entrambi marito e moglie se entrambi lavorano) in considerazione delle prestazioni da elargire ai superstiti. La soluzione più radicale porterebbe a valutare il costo atteso delle prestazioni da elargire ad un lavoratore e al suo superstite equivalente al costo che si avrebbe avuto se i due coniugi non fossero stati sposati. Tuttavia, così facendo si assume che la redistribuzione tra singoli e sposati non dovrebbe tener conto dello stato coniugale. E ciò non sembra essere un principio universalmente riconosciuto. All'altro estremo vi è la soluzione adottata negli Stati Uniti in cui le prestazioni erogate al coniuge e al superstite non comportano nessun costo per il lavoratore, un approccio fortemente criticato. Qualche compromesso può essere facilmente raggiunto. In conclusione, generalmente gli economisti sostengono che sia ragionevole erogare prestazioni adeguate ai superstiti, però in misura inferiore a quelle erogate al lavoratore.

In Italia, le pensioni ai superstiti riducono quelle erogate ai lavoratori, ma l'entità delle prestazioni dipende anche dal reddito complessivo del superstite. Questa soluzione non considera invece abbastanza le necessità del superstite rispetto a quelle della coppia. Un approccio migliore sarebbe quello di effettuare la redistribuzione in modo che copra sia il periodo in cui entrambi i coniugi sono in vita sia il periodo in cui ne rimane uno solo. Le norme che regolano le prestazioni per le vedove devono essere riviste. Questi problemi relativi alla determinazione delle prestazioni sono importanti e sarebbe bene affrontarli al più presto altrimenti le aspettative si consolidano e una riforma diventa politicamente troppo difficile.

4. - Commenti conclusivi

Vista la insostenibilità del precedente sistema, le prime riforme si sono dovute concentrare sul livello delle prestazioni erogate. Tuttavia, il legislatore può apportare miglioramenti al sistema senza necessariamente modificare i livelli medi delle prestazioni.

Si dovrebbero modificare velocemente le prestazioni pensionistiche anche perché, dovendole probabilmente ridurre rispetto alle attuali, se non si agisce al più presto, le aspettative da esse create si radicano sempre più profondamente. Inoltre, nel riformare il sistema, è bene considerare fin dall'inizio, tutti gli aspetti ad esso connessi, compresi dettagli quali il trattamento riservato alle vedove, perché sarà molto più difficile trovare soluzioni a questi problemi quando il dibattito probabilmente diventerà più acceso e conflittuale. Con aliquote contributive già così elevate, un miglioramento delle prestazioni, significherebbe probabilmente un aumento delle pensioni di determinate categorie a danno di altre. Quindi, modifiche di questo genere vanno fatte con largo anticipo.

Così come al più presto si devono risolvere le difficoltà finanziarie che tuttora affliggono il sistema. Per i politici di oggi sarebbe più comodo soprassedere e aspettare lo scoppio di una crisi ma i problemi del domani sarebbero molto più pesanti.

BIBLIOGRAFIA

- [1] DIAMOND P., *Issues in Privatizing Social Security, Report of an Expert Panel of the National Academy of Social insurance*, Cambridge, MIT Press, 1999.
- [2] GRUBER J. - WISE A., *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.