

II - LA RIFORMA DELLA PREVIDENZA

Stato sociale e pensioni d'Italia: chi prende, chi paga?

Mario Baldassarri

Università «La Sapienza», Roma

Premessa

Spesso si discute sul significato dei termini *welfare* e *workfare* a volte contrapponendoli, altre assimilandoli, altre ancora distinguendoli a seconda delle tesi che si vogliono sostenere. Vorrei qui riferirmi al significato più semplice e più reale intendendo per *welfare* (stato sociale) il “far bene” e per *workfare* (politiche dell'occupazione) il “fare-produrre lavoro”.

Certamente i due termini possono essere sinergici od in contrasto tra loro e da ciò deriva il primo problema che mi riprometto di affrontare: analizzare in concreto i dati dell'esperienza italiana degli ultimi venti anni per valutare quale *welfare* sia stato realizzato in Italia e quali effetti abbia avuto sul *workfare* del nostro paese.

Per quanto riguarda il *workfare* — fare lavoro — appare opportuna una seconda distinzione: il dibattito tra gli economisti ha associato prevalentemente il concetto di *workfare* alle politiche microeconomiche, cioè a tutti quei sistemi o provvedimenti che aiutano a cercare o trovare occasioni di lavoro, a trasformare la professione, a rientrare nel circuito dell'occupazione. Occorre però chiarire che esiste anche e soprattutto un *workfare* macroe-

conomico: cioè un “fare lavoro” che dipende dalla struttura del sistema economico e dall’impatto della politica economica.

Concentrerò pertanto prevalentemente la mia analisi sul concetto di *workfare* riferito alla macroeconomia e cercherò di formulare una proposta specifica di politica economica per realizzare, in Italia, un *workfare* macroeconomico.

Metterò in evidenza come tale idea di *workfare*, cioè le condizioni di crescita e di creazione dell’occupazione, deve accompagnarsi ad un *workfare* microeconomico, con ciò intendendo prevalentemente e sinteticamente ciò che va sotto il nome di flessibilità del mercato del lavoro. Infatti, senza gli aspetti microeconomici di flessibilità del mercato del lavoro, le condizioni di sviluppo, sostenute dal lato della domanda, rischiano di trasformarsi in impulsi inflazionistici indotti proprio dalle strozzature del mercato del lavoro ed in generale dai vincoli che si pongono sul lato dell’offerta.

Un esempio: se, in equilibrio, produciamo 100 con una forza lavoro pari a 10 unità, cosa succede, *ceteris paribus*, se la domanda aumenta temporaneamente a 150? Se esiste una sufficiente flessibilità saremo in grado di aumentare, per il periodo in cui la domanda sarà alta, il numero di occupati instaurando una crescita “vera”; senza un’adeguata flessibilità, invece, dovremo aumentare la forza lavoro in modo strutturale, il cui costo, al decrescere della domanda a 100, si rifletterà prevalentemente sul prezzo non producendo crescita reale. In termini di triangolo di politica economica si tratta, quindi, di un tentativo di usare l’economia italiana come caso di studio per l’applicazione delle ricette che, in qualche modo, si è cercato di mandare in giro per l’Europa attraverso il *Manifesto* contro la disoccupazione¹. Ricordo, infatti, come la logica del *Manifesto* consista in un rilancio dal lato della domanda basato sulla certezza dell’esistenza di condizioni di flessibilità dal lato dell’offerta tali da far sì che la spinta della domanda non si scarichi sui prezzi ma produca maggiore crescita reale e maggiore occupazione.

¹ v. AUTORI VARI, «Manifesto contro la disoccupazione nell’Unione europea», *Moneta e Credito*, n. 203, set. 1998.

Infine passerei il testimone all'analisi ed alla proposta di Modigliani e Ceprini perché ritengo che il tema vero, strutturale, di fondo (non solo del nostro sistema di stato sociale, ma del nostro sistema economico nel suo complesso), sia il passaggio storico della previdenza dal sistema a ripartizione a quello a capitalizzazione.

È un passaggio che per essere compiutamente realizzato e produrre i risultati desiderati richiede, secondo i loro calcoli, un periodo di transizione di sessant'anni. Non per questo è meno urgente, anzi è una decisione da assumere subito proprio perché la transizione non può che essere lunga.

Dopo questi sintetici accenni agli aspetti macroeconomici e agli intrecci microeconomici torniamo alla nostra domanda: quale *welfare* e quale *workfare*?

Con questi due termini non intendo un sistema economico che crea esso stesso i poveri e poi si salva la faccia cercando di aiutarli o facendo finta di aiutarli, ma stato sociale e *workfare* significa, a mio avviso, aprire spazi di maggiore crescita e più alta occupazione offrendo opportunità per ridurre il numero dei poveri ed ottenendo così maggiori risorse per sostenere i poveri veri.

In ogni caso per rispondere alla precedente domanda tenterò di percorrere una nuova strada, avvalendomi anche di alcuni elementi di contabilità *inter-generazionale*.

Dividerò la trattazione in due diversi momenti. Nella prima parte verrà presentata la sintesi dell'analisi empirica della situazione storica, in riferimento alle voci più rilevanti della spesa pubblica ed al loro impatto sulle diverse generazioni.

Nella seconda parte si proporrà una sintesi delle prospettive inerziali dell'economia italiana per i prossimi cinque anni, in assenza cioè di provvedimenti seri e strutturali, e su questa base verrà suggerita una specifica proposta di politica economica mirante a realizzare, dopo il "miracolo" dell'inflazione zero², un secondo apparente miracolo, cioè quello dell'abbattimento della disoccupazione.

² v. MODIGLIANI F. - BALDASSARRI M. - CASTIGLIONESI F., *Il miracolo possibile*, Bari, Laterza, 1996.

1. - Spesa pubblica: cos'è, quant'è, a chi va

Iniziamo con il tentativo di una rilettura del bilancio pubblico italiano, anche introducendo criteri della contabilità *inter-generazionale*, con una specifica attenzione al tema pensionistico. Oggi — teoricamente — ogni volta che viene presentato un disegno di legge che coinvolge la finanza pubblica (quindi quasi sempre) è obbligatorio affiancarlo ad un'analisi tecnica per valutarne l'impatto economico in termini di costi sostenuti e benefici conseguiti. I costi, in base a tale legge, sono però misurati in termini statici e soprattutto in termini chiusi. Statici, nel senso che non incorporano gli impatti dinamici di lungo periodo e gli effetti sulle condizioni prospettiche di crescita e di occupazione del sistema economico. Chiusi, perché sono riferiti all'esame degli effetti sulla generazione attuale mentre al contrario uno stato moderno dovrebbe godere di un *welfare* ed un *workfare* dinamico ed aperto, dovendo valutare gli impatti di medio-lungo periodo dei provvedimenti sui percorsi di espansione del sistema economico.

Per quanto riguarda il tema specifico delle pensioni mi concentrerò principalmente su un aspetto: la gobba "futura", quella che risulta dall'ormai noto documento della Ragioneria Generale dello Stato che tende ad individuare il problema pensionistico nel fatto che dal 2005 in poi il rapporto tra la spesa pensionistica ed il prodotto interno lordo passerà dal 14% a circa il 16%, tornando a scendere solo dopo il 2035. A mio parere quella non solo è una gobba "futura" ma rischia di essere anche "fuorviante" in quanto devia l'attenzione dal problema vero. Cercherò infatti di contrapporvi quelle che ritengo essere invece le anomalie reali del sistema pensionistico italiano, che ci vengono dagli anni passati, hanno già creato pesanti squilibri presenti e condizionano gravemente il futuro.

Domandiamoci allora che cosa abbiamo costruito. Cos'è quello che chiamiamo oggi stato sociale in questo nostro paese?

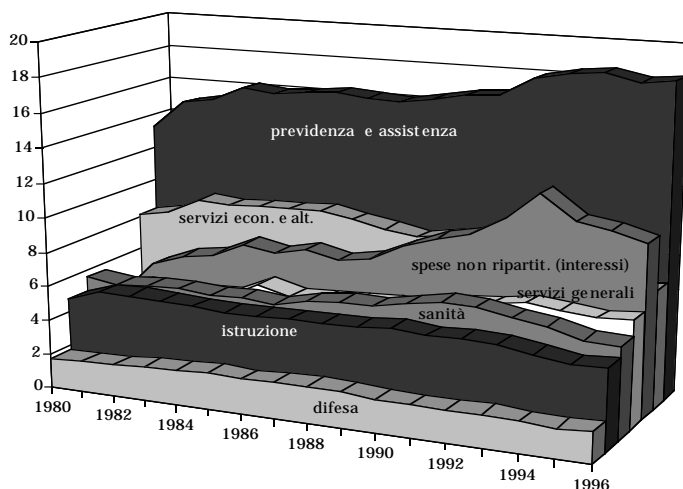
Per rispondere a questa domanda sono andato a valutare i dati essenziali della nostra spesa pubblica negli ultimi venti/venticinque anni. Nel grafico 1 sono indicate le varie componenti della spesa pubblica in percentuale del PIL dal 1980 al 1996. Credo

che non occorranò commenti troppo analitici per dimostrare quale tipo di struttura di spesa pubblica abbiamo adottato negli ultimi due decenni.

Mi limiterò pertanto ad illustrare le tre voci di spesa per le quali è possibile anche una valutazione *inter-generazionale*: istruzione, sanità e pensioni.

GRAF. 1

SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA 1980-1996 IN % DEL PIL



1.1 Spese per l'istruzione

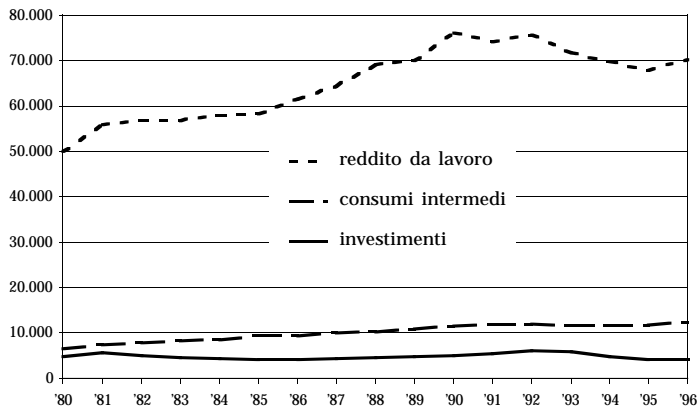
Come dimensione quantitativa le spese per l'istruzione oscillano, nel nostro paese durante gli ultimi sedici anni, attorno ad una percentuale del 4,5-5% del prodotto interno lordo. Si noti che, dal 1993 ad oggi, c'è stato un certo contenimento della spesa per tale comparto.

Teoricamente dovremmo dire che la spesa per l'istruzione è a vantaggio dei giovani e rappresenta un investimento in capitale umano. Osservando il grafico 2 vediamo però che la spesa per l'istruzione è in massima parte dovuta a salari e stipendi dei do-

centi e del personale. Poco è speso per acquisti di beni e servizi della scuola, ancor meno per gli investimenti. Ciò fa sorgere un punto interrogativo: questi salari e stipendi che paghiamo ai professori, ai non docenti, al personale del settore dell'istruzione sono vera accumulazione di capitale umano a vantaggio dei giovani oppure sono, in qualche misura, protezione corporativa con garanzia di posto o di stipendio a vantaggio di chi vi si è inserito come lavoratore dipendente?

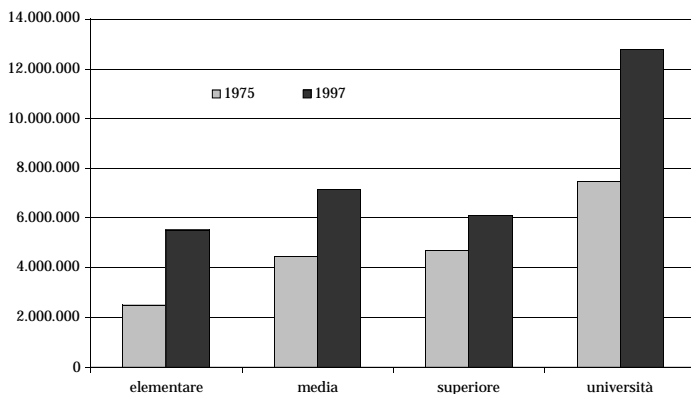
GRAF. 2

ISTRUZIONE PER VOCI ECONOMICHE
(mld di lire 1997)



Guardiamo sul grafico 3 la spesa *pro capite* per ogni studente nei vari ordini di scuole negli ultimi ventidue anni: dal 1975 al 1997. Il costo di un bambino alle scuole elementari supera i 5 milioni l'anno; nella scuola media siamo attorno ai 7 milioni *pro capite*; nei licei sfioriamo i 6 milioni. Si noti che il liceo costa, nel 1997, un pò meno della scuola media semplicemente perché la scuola media, come vedremo, ha visto ridursi il numero degli alunni mentre il liceo è ancora sotto l'ondata del *baby boom*. Ogni studente universitario costa infine oltre 12 milioni l'anno, anche se direttamente paga soltanto un milione e 300 mila lire di tasse d'iscrizione.

SPESA PRO-CAPITE PER ORDINE DI ISTRUZIONE
(lire 1997)

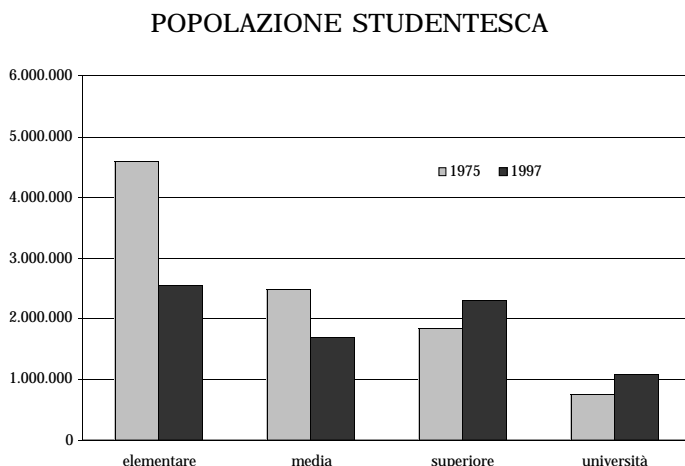


A fronte di questi costi crescenti la popolazione studentesca è crollata a livello di scuola elementare, come evidenziato dal grafico 4. Siamo infatti passati da poco meno di 5 milioni a circa 2,5 milioni di alunni con una riduzione di quasi il 45%. Anche nella scuola media si è assistito ad una diminuzione delle iscrizioni di circa il 30%. Apparentemente la popolazione studentesca sembra crescere nei licei e nelle università, ma in realtà se esaminiamo la serie storica annuale si vede che negli ultimi due anni è già cominciata la riduzione delle iscrizioni anche nei livelli superiori d'istruzione.

Mediamente comunque, come risulta dal grafico 5, il totale della popolazione studentesca è diminuito di circa il 12%. È facile intuire che nei prossimi cinque o dieci anni gli istogrammi in riduzione delle elementari e delle medie trasmetteranno i loro impulsi agli istogrammi che si rileveranno nel 2005 e nel 2010 nei licei e nelle università. La dimensione del fenomeno potrà essere in parte modificata dall'intervento di fattori esterni ad oggi non esattamente quantificabili, e relativi principalmente alla componente immigrazione.

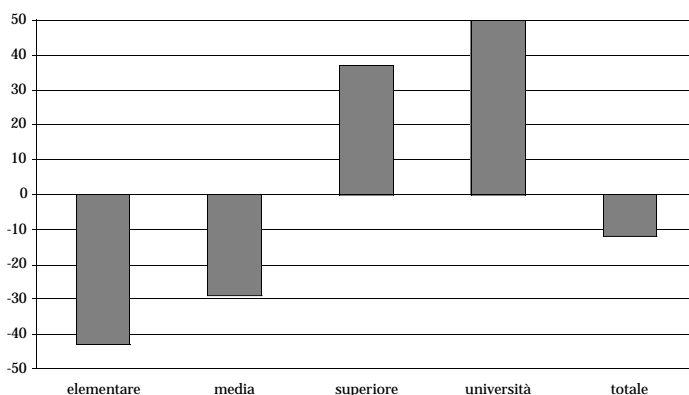
Osserviamo adesso (graf. 6) la redistribuzione per classi di età dei salari e degli stipendi nel settore della scuola. È opportuno ri-

GRAF. 4



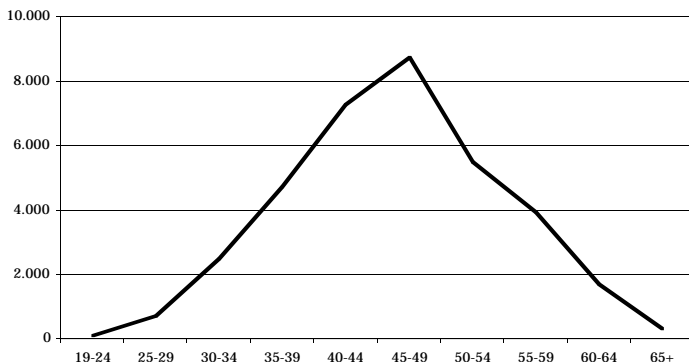
GRAF. 5

**VARIAZIONI DELLA POPOLAZIONE STUDENTESCA
1975-1997 (in %)**



cordare che tutti i dati usati in questa sede sono espressi in termini reali a prezzi costanti 1997 e quindi sono depurati dall'inflazione. È di grande interesse notare che il picco massimo delle retribuzioni è dovuto a dipendenti in età compresa tra i 45 ed i 49 anni, dopodiché la spesa per retribuzione nel comparto scuola si riduce fortemente.

RETRIBUZIONI TOTALI DEL COMPARTO SCUOLA,
PER CLASSI DI ETÀ, 1995
(mld di lire 1997)



Ciò può essere semplicemente e significativamente spiegato se si va a vedere sul grafico 7 la retribuzione media per addetto sempre in relazione alle varie classi d'età. Si può allora notare che quando un occupato del settore (insegnante e non) comincia a lavorare nella scuola — intorno ai ventiquattro anni — guadagna circa due milioni e 300 mila lire al mese a prezzi 1997. Dopo quarant'anni, quando finisce di lavorare, è arrivato a circa tre milioni e 300 mila lire. Si noti però che la crescita della retribuzione, che comunque è modestissima nell'arco della carriera, si ferma in ogni caso attorno ai 50 anni. È ovvio che chi può andare in pensione a 50 anni trova una buona occasione per lasciare la scuola, in presenza di condizioni decisamente favorevoli costituite da:

(i) scarsa probabilità, dopo i 50 anni, di incrementi di carriera e retributivi;

(ii) ridotta differenza fra retribuzione e trattamento di quiescenza;

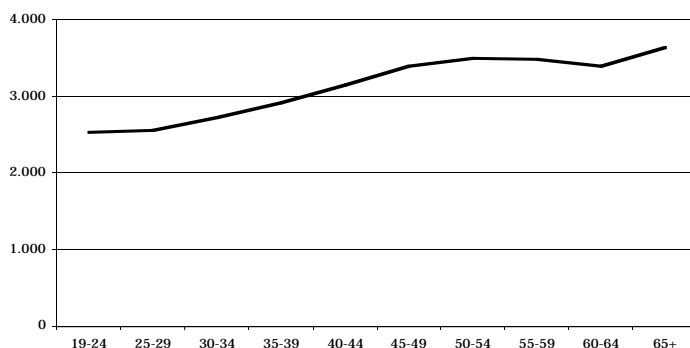
(iii) possibilità di trovare altre occupazioni — decrescente all'aumentare dell'età —, avendo già a disposizione un'altra sicura fonte di reddito data dalla pensione.

Tutto ciò conferma quanto appare dal grafico precedente che evidenzia come la spesa per le retribuzioni nel comparto scuola

crolli dopo i 50 anni. A ben vedere, infatti, dopo quella età non appare affatto economicamente conveniente sia ai docenti sia ai non-docenti prolungare la propria attività di lavoro nell'ambito della scuola stessa.

GRAF. 7

STIPENDIO MEDIO MENSILE DEL COMPARTO SCUOLA
PER CLASSI DI ETÀ, 1995
(migliaia di lire 1997)



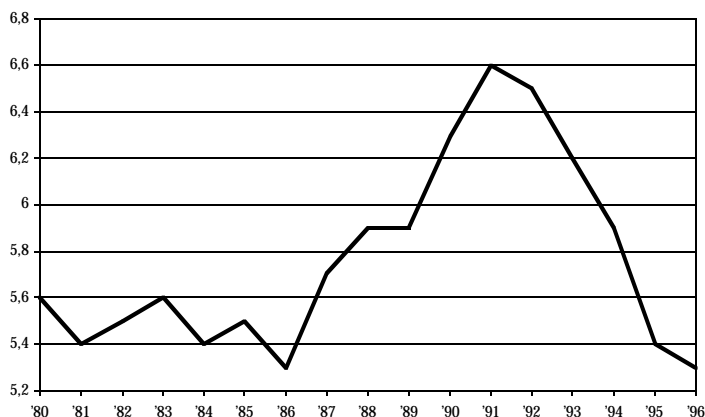
1.2 Spese sanitarie

Passiamo ora al settore della sanità, prendendo in considerazione gli anni dal 1980 al 1996. Come si può vedere dal grafico 8 la spesa fino al 1986 ha oscillato attorno al 5,5% del prodotto interno lordo; è cresciuta al 6,5% nel 1992 e poi dal 1992 al 1996 è tornata fra il 5 ed il 5,5% in linea con i valori degli anni '80. Che tipo di stato sociale questo rappresenta?

Per analizzare la destinazione che ha avuto la spesa sanitaria osserviamo i grafici 9 e 10. Nel primo si indica la spesa per voci economiche suddivisa in salari e stipendi (redditi da lavoro), prestazioni sociali (in gran parte quindi farmaci e ricoveri ospedalieri), consumi intermedi (acquisti di beni e servizi da parte delle unità che operano nell'ambito della sanità). Nel secondo si riporta la spesa disaggregata per funzioni, cioè il costo degli ospedali, quello dei farmaci ed il costo delle visite mediche.

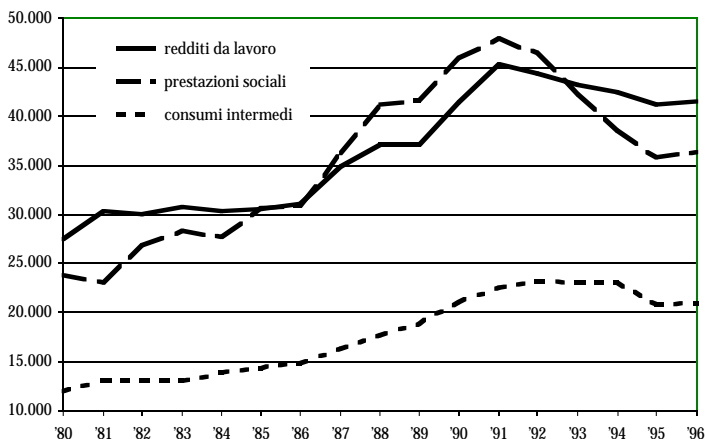
GRAF. 8

SPESE PER SANITÀ (in % del PIL)



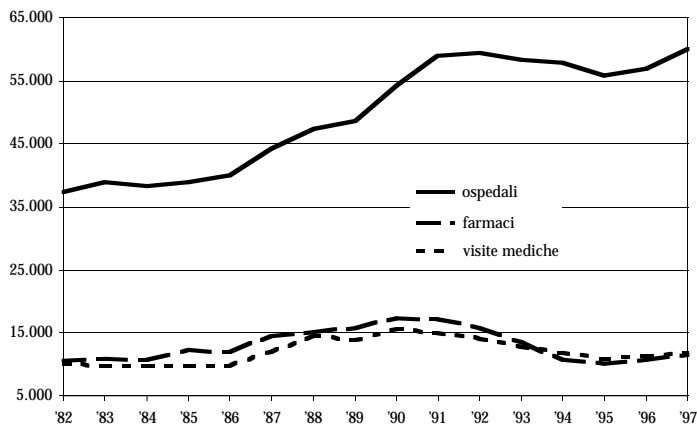
GRAF. 9

SANITÀ PER VOCI ECONOMICHE (mld di lire 1997)

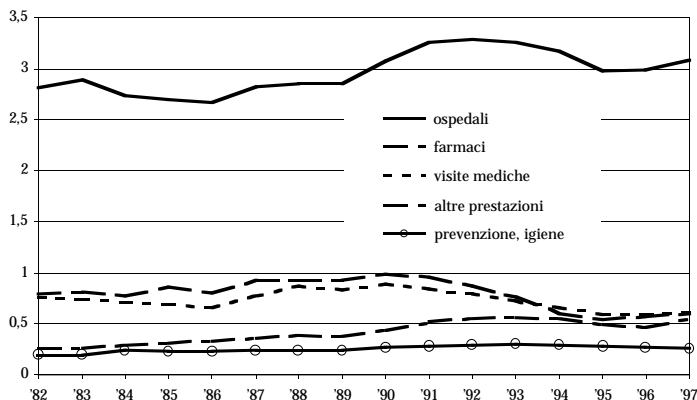


La differenza di scala evidenzia come la maggiore spesa, oltre il 55% del totale, sia da attribuire ai salari e stipendi del personale medico e paramedico nell'ambito delle strutture ospedaliere, che si aggira intorno al 3-3,2% del PIL, come emerge dal grafico 11.

SPESA PER ASSISTENZA SANITARIA PER FUNZIONE
(mld di lire 1997)



SPESA PER ASSISTENZA SANITARIA PER FUNZIONE
(in % del PIL)

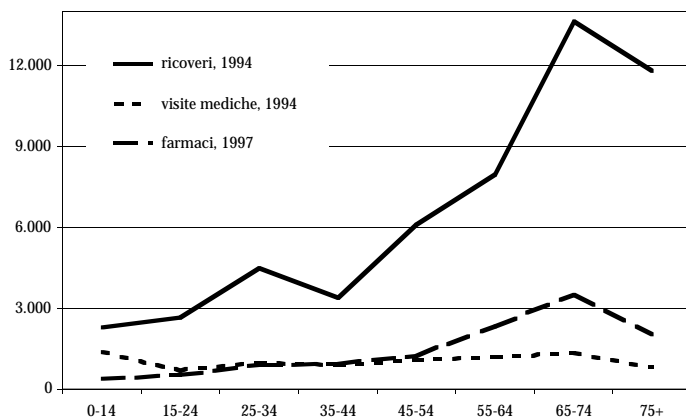


Vediamo adesso (graf. 12 e 13) quanto costa la sanità per tipo di prestazione ripartita sulle classi di età, allo scopo di introdurre elementi di distribuzione *inter-generazionale*. La spesa per i farmaci e quella per le visite mediche non mostrano grandi differenze: le visite mediche fornite dal Servizio Sanitario Nazionale,

indipendentemente dall'età, costano tra 27 e 29 mila lire ciascuna. La spesa *pro capite* per farmaci cresce dopo i 45 anni e diminuisce di poco oltre i 75. Da questo punto di vista quindi la sanità rappresenta una chiara redistribuzione *inter-generazionale* a favore degli anziani.

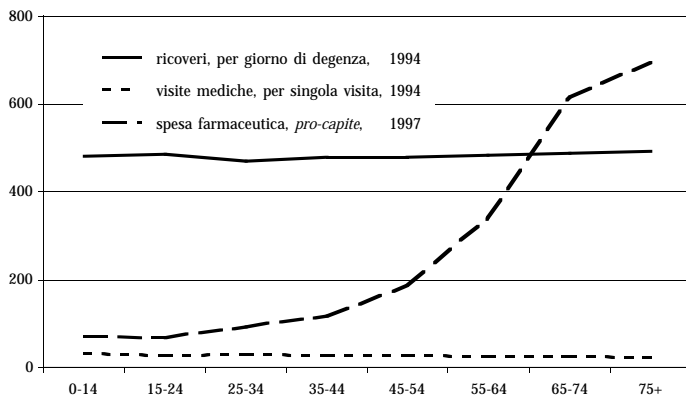
GRAF. 12

SPESA DELLA SANITÀ PER TIPO DI PRESTAZIONE E CLASSI DI ETÀ
(mld di lire 1997)



GRAF. 13

SPESA *PRO-CAPITE* DELLA SANITÀ
PER TIPO DI PRESTAZIONE E CLASSI DI ETÀ
(migliaia di lire 1997)



Guardiamo ora il costo per singola prestazione: 27/29 mila lire per visita medica; 220 mila lire (annuali) per spese farmaceutiche; 500 mila lire al giorno nel 1994 — salite a 650 mila nel 1998 — per ricovero in un ospedale pubblico. Pertanto, ad oggi, un giorno di ricovero costa mediamente circa 800 mila lire, che ovviamente varia a seconda del tipo di prestazione erogata (interventi chirurgici e cure tecnicamente più sofisticate), anche se per il singolo cittadino-paziente è in apparenza un servizio gratuito.

1.3 *Pensioni e contributi sociali*

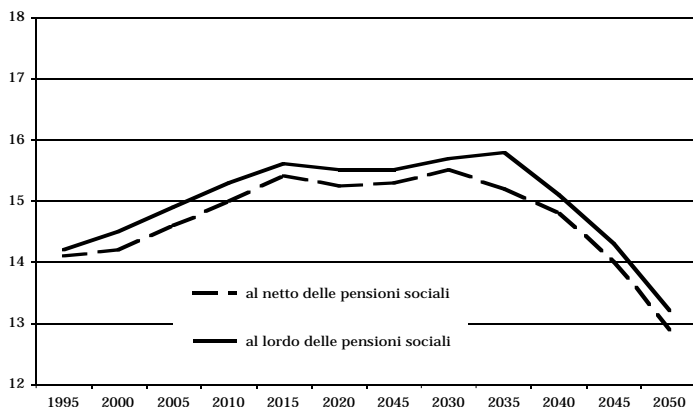
Passiamo ora al nodo di fondo delle pensioni partendo dalle famose “gobbe future”, indicate dalla Ragioneria Generale dello Stato, secondo la quale attorno al 2005 il peso della spesa pensionistica sul prodotto interno lordo, che è attualmente di circa il 14%, cresce avvicinandosi al 16%, per ridiscendere dopo il 2035 (graf. 14). Secondo questa analisi il sistema pensionistico italiano sarebbe in sostanziale equilibrio ed i problemi sorgerebbero soltanto tra 5 o 6 anni. Ma, a mio avviso, le “gobbe vere” della previdenza non sono future, hanno già creato il problema che si trascina da anni. Oggi si pagano 300 mila miliardi di pensioni e si riscuotono circa 200 mila miliardi di contributi sociali. La differenza — pari a circa 100 mila miliardi — viene compensata con trasferimenti dal bilancio pubblico a copertura dei disavanzi degli enti di previdenza. Si può parlare, in queste condizioni, di sistema in equilibrio? E questa situazione peggiorerà ulteriormente dal 2005 in poi, ma si è già determinata negli anni passati ed è tuttora presente con tutta la sua carica di dirompente squilibrio finanziario.

Aiutandoci anche qui con un grafico (graf. 15) tentiamo un'analisi *inter-generazionale*. Vediamo cioè come sono distribuite per classi di età le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) complessivamente pagate nel 1975 e nel 1997. Si nota il picco della spesa che cresce per i cinquantenni che negli anni '70 sono entrati nel sistema pensionistico. È evidente come tale picco si sposti progressivamente verso destra. Il differenziale tra le due curve è il “di più” di pensioni — depurato dall'inflazione poiché i dati

sono tutti a prezzi 1997 — che nell'arco degli ultimi ventidue anni si è speso in Italia. Si osservi come questa differenza diventi via via minore con il progredire dell'età dei beneficiari.

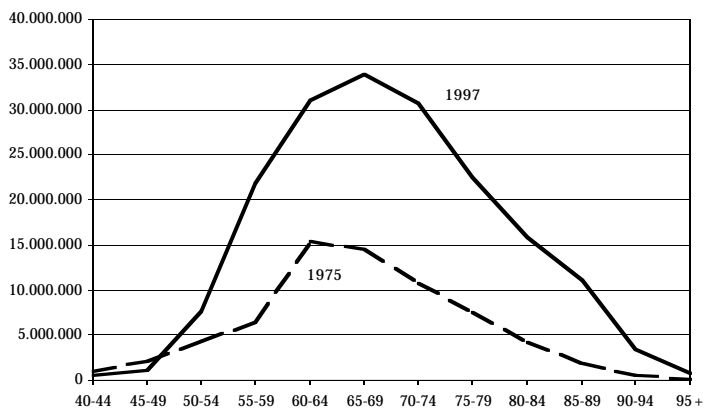
GRAF. 14

SPESA PENSIONISTICA IN % DEL PIL
previsione 1999



GRAF. 15

IVS: IMPORTI COMPLESSIVI PER ETÀ
(milioni di lire 1997)

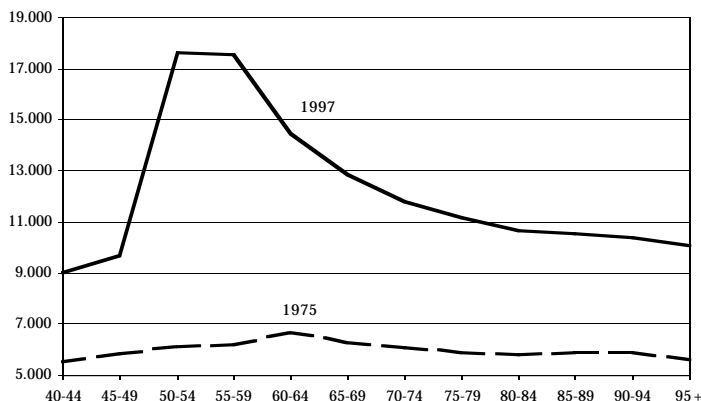


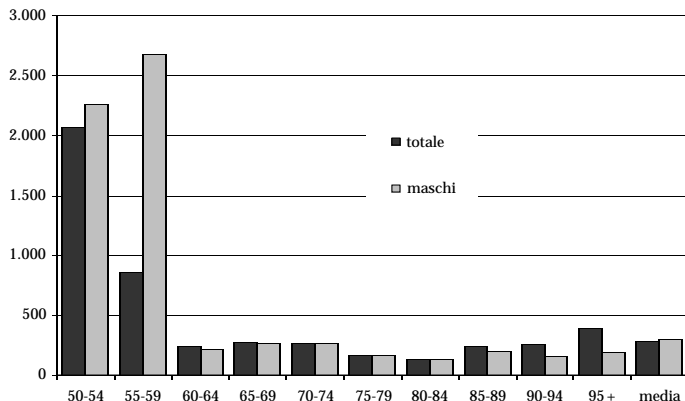
Esaminiamo sul grafico 16 gli importi medi per età. Nel 1975 l'importo medio della pensione si diversificava poco tra le varie classi di età, ciò perché si era ancora all'inizio del fenomeno dei pensionamenti anticipati. Si ricordi, infatti, che la riforma pensionistica che prevedeva la pensione d'anzianità è stata introdotta nel 1969 e le pensioni *baby* nel pubblico impiego sono state decise dal governo Andreotti-Malagodi nel 1970-1971. Notiamo allora cosa è avvenuto nei dati del 1997: la pensione media è più elevata tra i 50 ed i 55 anni e scende rapidamente per le età più avanzate. Questo non sembra proprio un buon esempio di vero stato sociale.

Vediamo ora gli incrementi totali, nel periodo '75-'97, delle pensioni di vecchiaia e anzianità riferiti ai quattro fondi principali gestiti dall'INPS e ripartiti per classi di età (graf. 17). I pensionati compresi tra i 50 ed i 54 anni di età hanno determinato un incremento di spesa del 2000%, che sale al 2300% per i maschi. I percettori di pensione tra i 55 ed i 59 anni hanno comportato un aumento della spesa pensionistica di quasi il 900%, che sale al 2600% per i maschi. Come si vede dallo stesso grafico l'incremento di spesa per i pensionati oltre i sessant'anni è stato enormemente più modesto.

GRAF. 16

IVS: IMPORTI MEDI PER ETÀ
(migliaia di lire 1997)



INCREMENTI PERCENTUALI SPESA COMPLESSIVA
PER VECCHIAIA E ANZIANITÀ 1975-1997

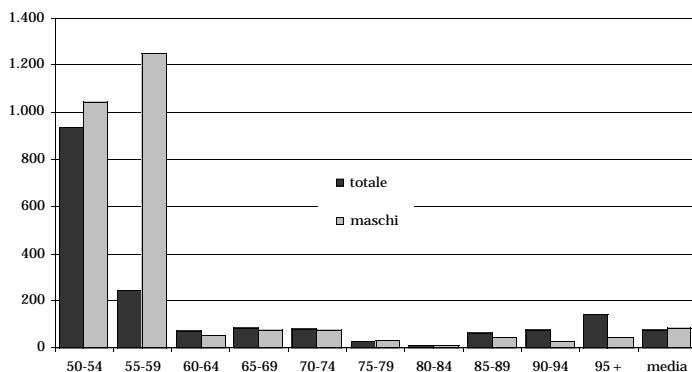
Fonte: dati INPS.

Tali incrementi della spesa totale si sono determinati per effetto della crescita del numero dei pensionati e dell'importo medio della pensione. Osserviamo infatti il grafico 18: rappresenta l'incremento del numero dei pensionati di vecchiaia e anzianità per classi di età tra il 1975 ed il 1997. Come si vede tale incremento è stato modesto per gli ultrasessantenni, ma imponente proprio per la crescita dei pensionati cinquantenni, il numero dei quali risulta aumentato di quasi il 1000%.

Tale crescita dei beneficiari deve essere sommata all'aumento dell'importo "medio complessivo" (graf. 19), che risulta inversamente proporzionale all'età, e cioè l'incremento è stato maggiore per i pensionati più giovani, e molto minore per quelli più anziani.

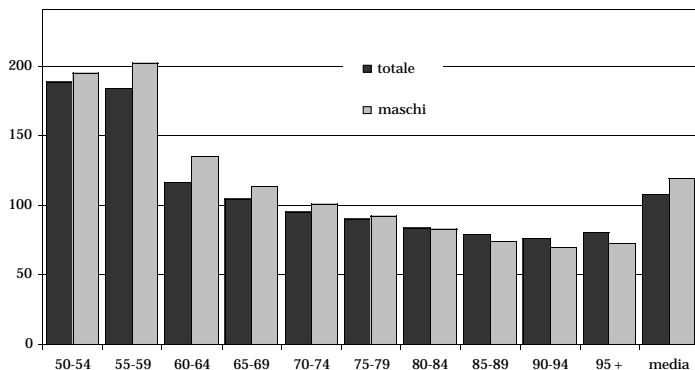
Lo stesso fenomeno si verifica nell'ambito del fondo più importante gestito dall'INPS: il fondo pensioni lavoratori dipendenti. Nel 1995 (graf. 20) il picco di importo medio della pensione corrisponde all'età 50/54 anni. Il fenomeno rimane in tutta la sua evidenza anche considerando gli incrementi limitati alle sole pensioni di vecchiaia ed anzianità, quindi depurati dalle prestazioni

INCREMENTI PERCENTUALI NUMERO DEI PENSIONATI PER VECCHIAIA E ANZIANITÀ 1975-1997



Fonte: dati INPS.

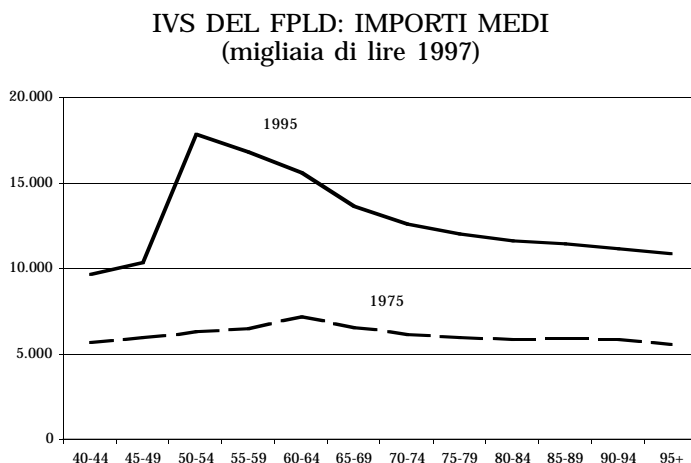
INCREMENTI PERCENTUALI DEGLI IMPORTI MEDI COMPLESSIVI 1975-1997



Fonte: dati INPS.

di invalidità ed ai superstiti. È stata incrementata pochissimo la spesa per le pensioni di chi ha più di sessant'anni e moltiplicata di quasi il 2000% (maschi 2300% e femmine circa 1000%) quella dei cinquantenni (graf. 21). Per gli importi medi l'aumento ha avu-

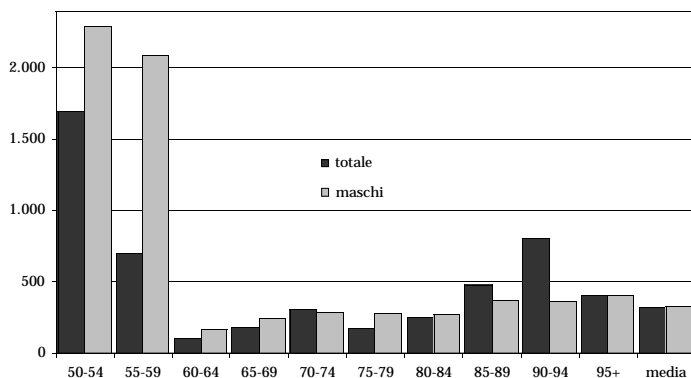
GRAF. 20



Fonte: dati INPS.

GRAF. 21

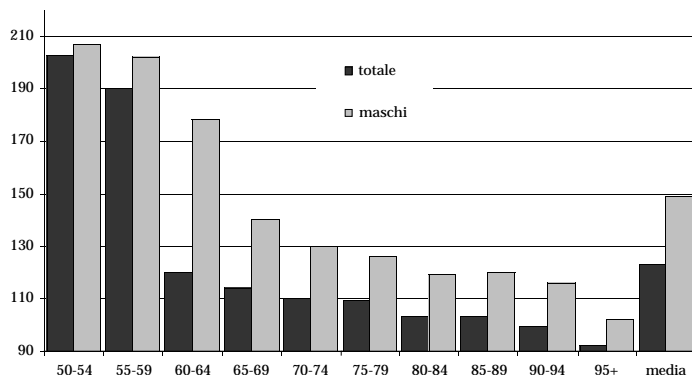
**IVS DEL FPLD: INCREMENTI PERCENTUALI
DEGLI IMPORTI TOTALI 1975-1997**



Fonte: dati INPS.

to, per le stesse classi, un picco del 200% che decresce all'aumentare dell'età del percettore, come si vede dal grafico 22.

IMPORTI MEDI PER VECCHIAIA E ANZIANITÀ DELL'FPLD:
INCREMENTI % 1975-1997

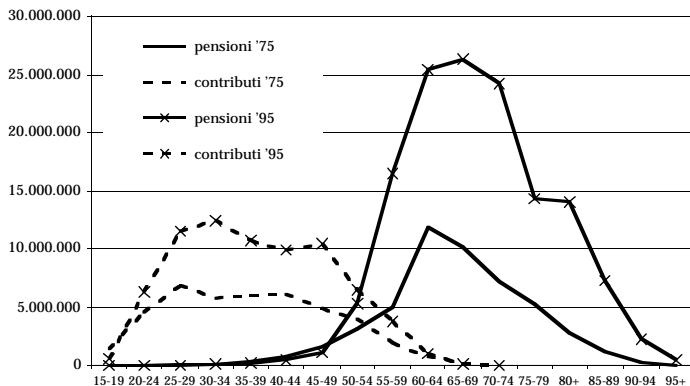


Fonte: dati INPS.

È importante a questo punto sottolineare un'ultima osservazione, anche per meglio capire il problema di Modigliani-Ceprini della transizione dalla ripartizione alla capitalizzazione. Nel grafico 23, che rappresenta il rapporto contributi/pensioni nel 1975 e nel 1995, le linee tratteggiate indicano il totale dei contributi raccolti dall'INPS in quegli anni distribuiti per classe di età del lavoratore. Le linee continue indicano il totale delle pensioni pagate dall'INPS per classi di età dei percettori.

Nel sistema a ripartizione regola di equilibrio finanziario vorrebbe che all'area al di sotto della linea tratteggiata corrispondesse l'area al di sotto della linea continua: in altre parole cioè il totale dei contributi pagati dai lavoratori attivi dovrebbe finanziare il totale delle pensioni riscosse dai lavoratori in pensione. Come si vede, nel 1975, la differenza tra le due aree (pensioni e contributi) è molto minore della differenza che risulta nel 1995. Si è infatti passati dai 9 mila miliardi di "squilibrio" del 1975 ai 65 mila del 1995. Lo stesso squilibrio — includendo, quindi, tutti i fondi del settore privato e della Pubblica Amministrazione — è commisurabile nel 1997 attorno a quei 100 mila miliardi che vengono annualmente posti a carico del bilancio pubblico.

CONFRONTO CONTRIBUTI PENSIONI 1975-1995,
LAVORATORI DIPENDENTI
VALORI ASSOLUTI
(milioni di lire 1997)



Fonte: dati INPS.

Con il sistema a ripartizione, a differenza del sistema a capitalizzazione, si determina quindi uno “spostamento” di risorse. Con la ripartizione i contributi versati oggi servono a finanziare le pensioni di oggi. Con la capitalizzazione i contributi versati oggi vengono investiti per finanziare le pensioni di domani.

Il grafico 24 conferma che nonostante l'importo medio dei contributi sociali sia stato aumentato in modo consistente, il rapporto pensioni/contributi è aumentato in modo più che proporzionale. Ed anche qui a tutto vantaggio dei 50enni di oggi e con un'iniquità assoluta sul piano *inter-generazionale*.

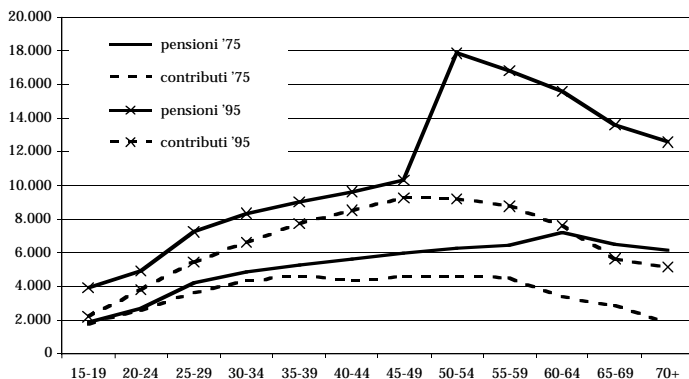
Questi dati incontrovertibili dimostrano la tesi secondo la quale il sistema a ripartizione italiano non è in equilibrio ormai da anni, e non ha senso rinviare il problema al futuro. Infatti la linea tratteggiata del grafico 23 sottende un'area che è enormemente più piccola della linea continua delle pensioni. Allora è inesatto affermare che i contributi sociali in Italia sono pari al 32,7% delle retribuzioni più il 7% (circa) del TFR, perché la spesa pensionistica italiana va confrontata con l'aliquota di equilibrio che, se-

condo i dati INPS, è oggi del 46% e non del 32,7%. Questo squilibrio ha il suo massimo nella fascia d'età 50-60 anni.

A mio parere questa situazione statica e chiusa che privilegia solamente la fascia d'età compresa tra i 50 ed i 60 anni non si può definire *welfare state*, che, al contrario, deve avere una dimensione dinamica e considerare l'impatto di lungo periodo della politica previdenziale sulle condizioni di crescita dell'economia, oltre che salvaguardare più seriamente i più anziani, quantomeno ultrasessantenni.

GRAF. 24

CONFRONTO CONTRIBUTI PENSIONI 1975-1995,
VALORI *PRO-CAPITE*
LAVORATORI DIPENDENTI
(migliaia di lire 1997)



Fonte: dati INPS.

2. - Prospettive inerziali e proposte di politica economica

Occorre qui sgombrare il campo da quello che ritengo essere un grande equivoco che gira per l'Europa e l'Italia. Si dice: «Poiché abbiamo sottoscritto il *Patto di Maastricht* e quello di *Stabilità e di crescita* ed abbiamo convenuto che non è più possibile fa-

re *deficit* pubblico, è finita la politica di bilancio pubblico e la politica economica dal lato della domanda».

È un'affermazione che non mi sento di condividere perché rischia di introdurre un pericoloso argomento, costituito dal concetto secondo cui la politica di espansione dal lato della domanda e la politica di sostegno per lo sviluppo e l'occupazione si possano fare solo attraverso *deficit* ed accumulazione di debito pubblico. Tenterò invece di dimostrare che si può fare una vera politica di bilancio pubblico tenendo fermo l'obiettivo di *deficit* e manovrando il livello e la composizione della spesa pubblica e del prelievo fiscale. Questa politica di bilancio pubblico sarà capace di creare, dopo il primo "miracolo" — quello che con Modigliani indicammo come l'inflazione zero — un secondo miracolo che è quello della piena occupazione.

Per le pensioni il passaggio dal sistema retributivo al contributivo proposto dalle rappresentanze sindacali non è una grande apertura, non costituisce un cambiamento strutturale. Infatti per potere attuare seriamente una riforma delle pensioni nel nostro paese e, in parte, nel resto dell'Europa, occorrono due elementi:

- 1) elevare l'età minima pensionabile ad oltre sessant'anni, adeguandola all'allungamento della vita media;
- 2) passare dal sistema a ripartizione a quello a capitalizzazione.

Tutto ciò si può fare lasciando al lavoratore la piena libertà di andare in pensione all'età che desidera, ma godendo di trattamenti di carattere privatistico limitatamente ai contributi versati e capitalizzati, senza usufruire del sistema pubblico che interverrà solo a partire dal raggiungimento dell'età minima pensionabile.

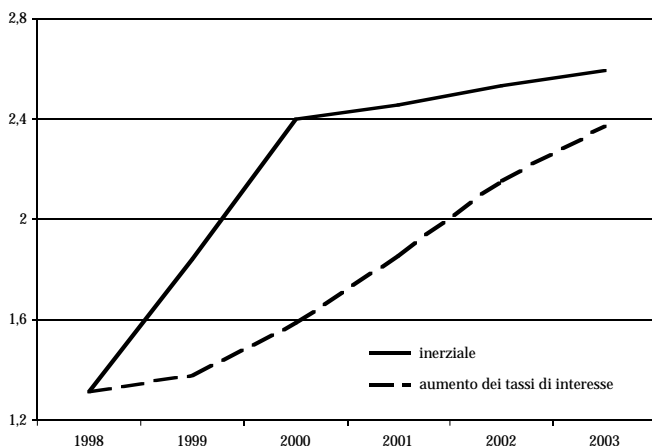
Senza questi due elementi non si può seriamente parlare di riforma delle pensioni, sono solo espedienti per spostare in avanti il problema. Ciò infatti è avvenuto nel 1995 con la *Riforma Dini* che ha avuto il solo grande merito di evitare il tracollo a breve termine, ma ha trasformato un fenomeno che poteva causare uno sconvolgimento da terremoto in un fenomeno di "bradisismo", con il quale il paese non crolla all'improvviso ma sprofonda lentamente, anno dopo anno.

2.1 Prospettive inerziali

Se non facciamo nulla di strutturale e ammesso che nel resto del mondo vada tutto bene, l'Italia continuerà a far registrare crescita insufficiente e disoccupazione elevata. Inoltre, se nei prossimi cinque anni i tassi di interesse internazionali dovessero aumentare, noi saremmo i primi a risentirne piuttosto seriamente (graf. 25-26).

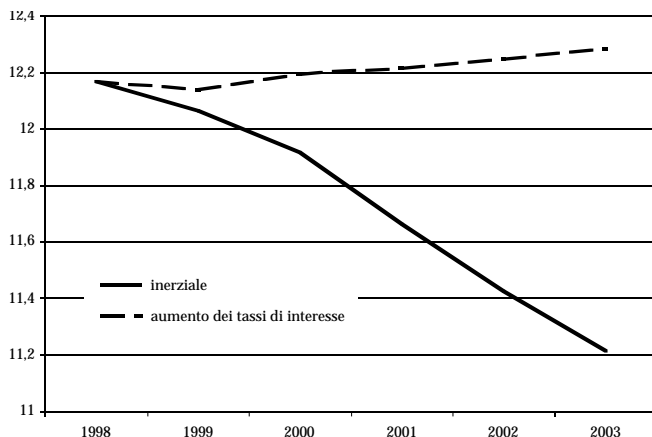
GRAF. 25

LA CRESCITA DEL PIL



GRAF. 26

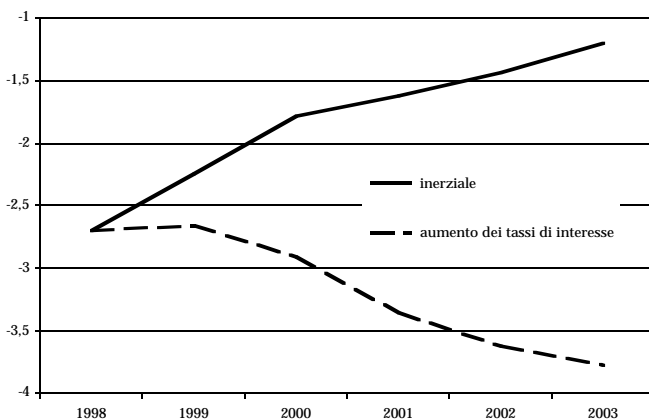
IL TASSO DI DISOCCUPAZIONE



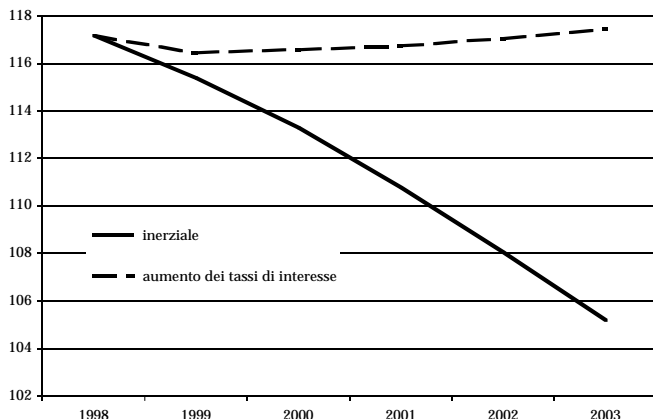
La previsione in condizioni inerziali indica un prodotto interno lordo che cresce intorno al 2%-2,5% e un tasso di disoccupazione che diminuisce dal 12% all'11% in cinque anni. Se i tassi dovessero aumentare il PIL tornerà sotto l'1,5% e la disoccupazione non solo non diminuirà ma crescerà oltre il 12%. Con il rapporto *deficit* pubblico/prodotto interno lordo oggi esistente riusciremo a mantenere il *Patto di stabilità* solo se le condizioni saranno favorevoli nel resto d'Europa e nel mondo. Se i tassi dovessero aumentare mediamente di un punto e mezzo, nel giro di circa due anni, per gli effetti delle scadenze del debito pubblico, rischieremo addirittura di tornare sopra il 3% nel rapporto *deficit*/prodotto interno lordo (graf. 27). Abbiamo un debito pubblico che, pur essendo in *trend* discendente, rimarrà fino al 2003 ben oltre il 100% del prodotto interno lordo (graf. 28). Finché avremo questo livello elevato di stock di debito saremo sempre un'economia a rischio perché qualunque aumento dei tassi sul piano internazionale peserà su di noi il doppio rispetto a quanto potrà pesare — per esempio — sulla Germania o sulla Francia.

GRAF. 27

L'INDEBITAMENTO NETTO IN RAPPORTO AL PIL



IL DEBITO PUBBLICO IN RAPPORTO AL PIL



2.2 Proposte di politica economica strutturale

Il concetto base della mia proposta di politica economica strutturale è che si può fare politica di bilancio pubblico mantenendo gli obiettivi del *Patto di stabilità*. Non occorre contabilizzare a parte gli investimenti pubblici per porli fuori del *Patto di stabilità*. Gli investimenti pubblici si possono fare, si debbono fare, ma con riforme strutturali sulla spesa corrente tali da spostare il confine delle risorse tra Stato, da una parte, e cittadini famiglie ed imprese dall'altra.

Oggi siamo in quello che definisco un *Patto di mezzadria*. La spesa pubblica è vicina al 50% del prodotto interno lordo e il prelievo fiscale è vicino al 48%. Inoltre, all'interno della spesa pubblica, il 94% è destinato a spesa corrente e solo il 6% in conto capitale, supponendo che le spese in conto capitale siano investimenti veri.

Secondo me si può fare politica di bilancio pubblico tenendo fermo l'obiettivo di *deficit zero* ma riducendo contemporaneamente il peso della spesa pubblica ed il peso del prelievo fiscale che vanno diminuiti dal 50% al 40%, nell'arco di quattro o cinque anni. Non significa distruggere lo Stato, né tantomeno lo stato sociale,

anzi significa creare quel volano di risorse che, facendo crescere il sistema economico e l'occupazione, rafforza nel medio-lungo periodo sia lo Stato che lo stesso stato sociale.

Questo avviene attraverso un triangolo di politica economica fondato su due patti — uno con le famiglie ed uno con le imprese — e su una base che può essere chiamata politica dell'offerta, cioè la flessibilità nel mercato del lavoro.

Fermo restando il discorso sulle politiche monetarie e sul rilancio concertato tra i vari paesi europei, la flessibilità del mercato del lavoro rappresenta, secondo la mia interpretazione, il punto centrale del *Manifesto contro la disoccupazione in Europa* riletto dall'interno della realtà economica italiana.

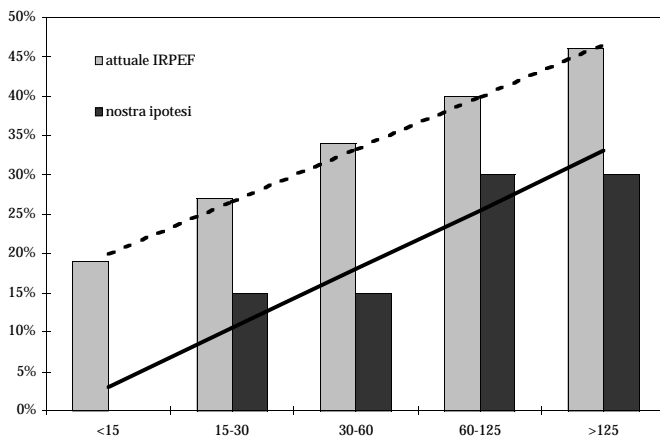
Il patto con le famiglie deve consistere in: meno tasse, meno contributi sociali, allungamento dell'età pensionabile e più flessibilità sul mercato del lavoro. Su questo intendo inserire una specifica proposta che può essere presa in considerazione in un disegno complessivo di ridefinizione della politica del prelievo fiscale. Si tratta di un intervento sulle aliquote IRPEF, compatibile con un equilibrio di bilancio, anzi — come vedremo — con un disavanzo pubblico in rapporto al prodotto interno lordo che rispetta il *Patto di stabilità* meglio di quanto avviene oggi. Le aliquote fiscali verrebbero ridotte a due sole: il 15% sotto i 60 milioni e il 30% oltre i 60 milioni (graf. 29). Contestualmente sarebbe previsto l'azzeramento di tutte le agevolazioni, assegni familiari, deducibilità e quant'altro, che verrebbero compensate da una deduzione di 5 milioni l'anno di reddito per ogni componente il nucleo familiare.

Vediamo, ad esempio, cosa avverrebbe per una famiglia di tre persone osservando il grafico 30.

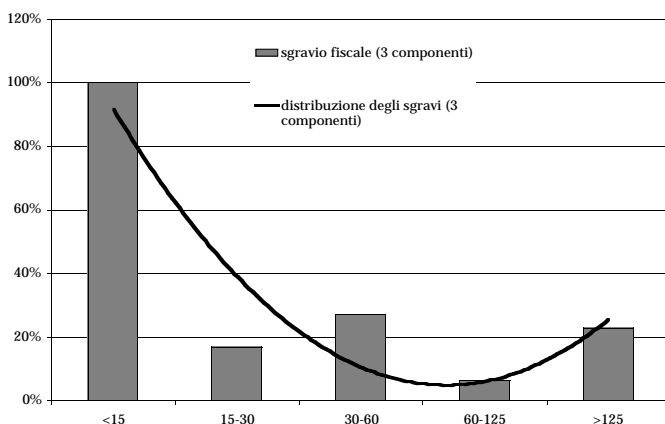
Si otterrebbe un fortissimo sgravio fiscale con una struttura di IRPEF molto progressiva, ed assolutamente a favore delle classi più povere, salvo una piccola risalita per coloro che hanno più di 125 milioni di reddito.

Una riduzione delle aliquote di questa portata potrebbe da un lato costituire, specie per i redditi alti, un forte disincentivo all'evasione, rendendo meno vantaggioso il rapporto rischio d'evasione/guadagno, dall'altro lato incentivare l'imprenditoria e l'iniziativa individuale.

LA STRUTTURA DELLE ALIQUOTE IRPEF PER SCAGLIONI DI REDDITO (FAMIGLIA DI 3 COMPONENTI)



LO SGRAVIO FISCALE EFFETTIVO SULLE CATEGORIE DI REDDITO

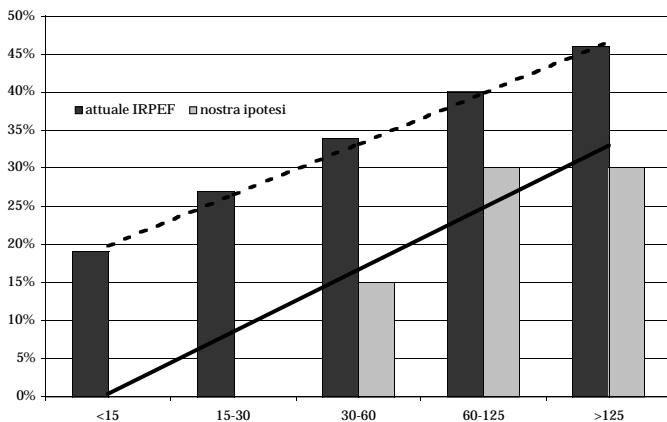


Questo effetto diventa più forte via via che aumentano i componenti della famiglia; ad esempio sei componenti con 30 milioni di reddito pagherebbero zero IRPEF e, se il reddito fosse più alto, il 15% soltanto tra 30 e 60 milioni ed il 30% sul restante red-

dito (graf. 31). In questo caso lo sgravio fiscale è fortemente progressivo, quasi linearmente progressivo, per i redditi bassi e linearmente via via meno forte per i redditi medio-alti (graf. 32).

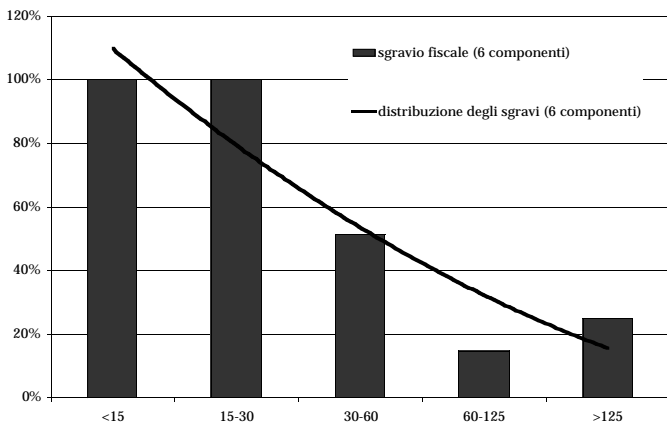
GRAF. 31

LA STRUTTURA DELLE ALIQUOTE IRPEF PER SCAGLIONI DI REDDITO (FAMIGLIA DI 6 COMPONENTI)



GRAF. 32

LO SGRAVIO FISCALE EFFETTIVO SULLE CATEGORIE DI REDDITO



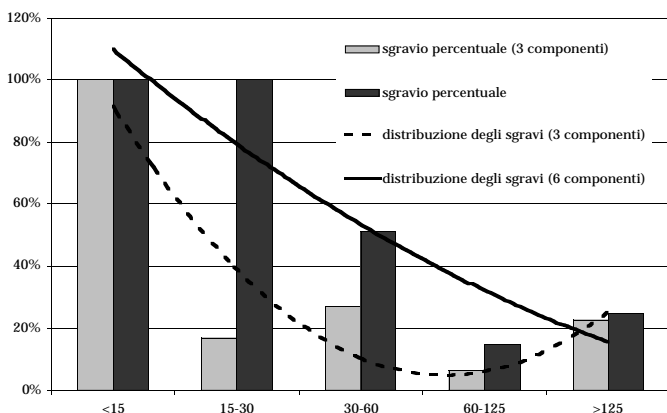
Infine questo schema non solo consentirebbe di ridurre la pressione fiscale sulle famiglie ma anche di abbatterla sia in favore delle famiglie a reddito più basso sia in favore delle famiglie più numerose. Come si può vedere dal grafico 33 la differenza tra la linea nera e la linea tratteggiata rappresenta la differenza tra un nucleo di tre persone ed una famiglia di sei persone; le combinazioni tra le due linee ci danno gli effetti sulle varie strutture delle famiglie. Quindi si può fare un patto con le famiglie che abbatta la pressione fiscale, che sia equo in termini di redditi più bassi ed in termini di famiglie più numerose.

Con le imprese il patto sarebbe: azzerare progressivamente almeno 25 mila miliardi di sussidi e trasferimenti alle imprese sotto forma di incentivi, rottamazioni, sostegni e quant'altro, a fronte di un abbattimento al 25% della sommatoria tra IRPEG ed IRAP, riduzione di otto punti — nell'arco di quattro o cinque anni — dei contributi sociali e introduzione di flessibilità nel mercato del lavoro (tav. 1).

In questo consisterebbe il *workfare* macroeconomico. Abbiamo raggiunto il tasso d'inflazione zero, adesso possiamo ottenere la piena occupazione con un sistema nel quale l'unica condizione sarebbe il *workfare* microeconomico in termini di flessibilità del mercato del lavoro.

GRAF. 33

LO SGRAVIO FISCALE EFFETTIVO SULLE CATEGORIE DI REDDITO



STRUTTURA DELLE ALIQUOTE

		attuale (1998) (%)	ns/proposta (2003)
Ipeg Ilor	(Dif)	37,0	25,0
	(Irap)	16,2	
	(Irpef) (scaglioni di reddito)		
	fino a 15 milioni	29,0	*
	da 15 a 30 milioni	27,0	15,0
	da 30 a 60 milioni	34,0	
	da 60 a 125 milioni	40,0	30,0
	oltre 125 milioni	46,0	
contributi sociali (incluso costo TFR)			
	industria	40,0	32,5
	costruzioni	30,0	22,5

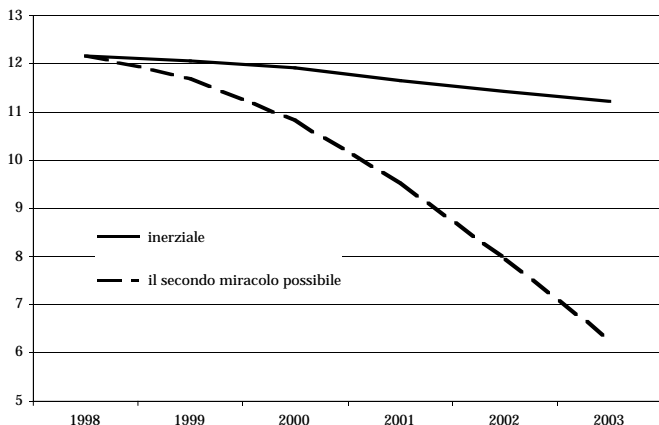
* Esenzione di 5 milioni per ogni componente del nucleo familiare.

Negli ultimi due anni si è allargato il ventaglio dei contratti. Oggi infatti l'impresa può assumere con cinque o sei diverse forme di contratto, alternativi, atipici, ecc.... Contemporaneamente, però, essi si sono irrigiditi: il contratto a tempo determinato non può superare l'anno, non può essere rinnovato per più di una volta e la motivazione deve essere prescritta dalla legge o prevista nei contratti collettivi; il contratto a *part time*, una volta stabilito l'orario, non può essere modificato.

In conclusione con tale proposta di politica economica si otterrebbe una crescita più elevata e si abbatterebbe la disoccupazione, con un rilancio dal lato della domanda che rispetti gli equilibri finanziari di bilancio pubblico garantito dalle flessibilità dal lato dell'offerta in termini di mercato del lavoro. La disoccupazione italiana, a condizioni stabili, potrebbe raggiungere il "miracolo" del 6% (configurabile come piena occupazione) rispetto all'attuale 12% (graf. 34).

Lasciatemi ora concludere passando il testimone al problema posto da Modigliani-Ceprini. Infatti il problema vero di lungo periodo — che però richiede decisioni immediate — è quello del passaggio dalla ripartizione alla capitalizzazione.

IL TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Premettiamo che non si tratta di privatizzare il sistema pensionistico, né di eliminare la solidarietà introducendo un sistema individualistico. Si tratta però di capire due concetti fondamentali:

a) attraverso il sistema a ripartizione si trasforma un risparmio obbligatorio dei lavoratori immediatamente in consumo dei pensionati sottraendo al sistema economico un volano gigantesco di finanziamento dello sviluppo;

b) con il sistema a capitalizzazione viene trasformato il risparmio obbligatorio dei lavoratori in investimenti presso le imprese che determinano sviluppo ed occupazione e garantiscono, successivamente, la pensione.

Si prospetta di fatto il problema di trasformare un sistema di sicurezza sociale in un altro. La difficoltà consiste principalmente nel fatto che è necessario continuare a garantire il trattamento economico con il sistema a ripartizione di chi è in pensione e cominciare ad accumulare a capitalizzazione per chi dovrà andarci.

A tal fine le uniche risorse che potrebbero essere rese disponibili in Italia sono costituite dall'uso degli accantonamenti futuri del TFR, volano per fare crescere i fondi pensione, a condizione però che rappresenti lo strumento per ridurre i contributi so-

ciali del sistema a ripartizione. Infatti l'obiettivo deve essere sostituire il sistema e non aggiungere. Secondo me la proposta Modigliani-Ceprini non va interpretata come pensione integrativa proprio perché alla fine del processo c'è la sostituzione dell'INPS con un nuovo fondo. Naturalmente il punto in cui eventualmente fermarsi tra ripartizione e capitalizzazione dipende dalle scelte politiche.