



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
Scuola di
Scienze Politiche
"Cesare Alfieri"

Lezioni e Letture

Gustavo

DE SANTIS

Il

sistema previdenziale
pubblico tra vincoli
e scelte



Lectio Magistralis

— 16 —

**Lezioni e Letture
della Scuola di Scienze politiche
“Cesare Alfieri”**

Comitato
SCIENTIFICO

Direttore

GIUSTO PUCCINI

Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Comitato Scientifico

FRANCA ALACEVICH

Professore di Sociologia economica

GIUSEPPE COGO

Professore di Economia politica

CARLO FUSARO

Professore di Diritto pubblico comparato

MASSIMO MORISI

Professore di Scienza politica

SANDRO ROGARI

Professore di Storia contemporanea

Titoli
PUBBLICATI

Inaugurazione anno accademico

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014

Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016

Carlo Trigilia, *Crescita economica e coesione sociale nelle democrazie avanzate. Un divorzio inevitabile?*, 2017

Gustavo De Santis, *Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte*, 2019

Letture “Cesare Alfieri”

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015

Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015

Giuliano Amato, *Le identità nazionali nell'Unione Europea*, 2018

Marc Lazar, *I mutamenti delle democrazie contemporanee. I casi della Francia e dell'Italia*, 2019

Gustavo De Santis

Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte

Firenze University Press
2019

Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte / Gustavo De Santis. –
Firenze : Firenze University Press, 2019.
(Lectio Magistralis ; 16)

<http://digital.casalini.it/9788864538778>

ISBN 978-88-6453-876-1 (print)
ISBN 978-88-6453-877-8 (online PDF)
ISBN 978-88-6453-878-5 (online EPUB)


Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Lettera Meccanica SRLs

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti a un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

M. Garzaniti (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, A. Dolfi, R. Ferrise, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli.

 L'edizione digitale on-line del volume è pubblicata ad accesso aperto su www.fupress.com.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>). La licenza permette di condividere l'opera, nella sua interezza o in parte, con qualsiasi mezzo e formato, e di modificarla per qualsiasi fine, anche commerciale, a condizione che ne sia menzionata la paternità in modo adeguato, sia indicato se sono state effettuate modifiche e sia fornito un link alla licenza.

© 2019 Firenze University Press

Pubblicato da Firenze University Press

Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com

*This book is printed on acid-free paper
Printed in Italy*

Sommario

- 9 Presentazione
 Giusto Puccini
- 15 Il sistema previdenziale pubblico
 tra vincoli e scelte
 Gustavo De Santis
- 61 Bibliografia

Presentazione

La Collana *Lezioni e Letture* della Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” dell’Università di Firenze, nata nel 2010, è proseguita e prosegue come collana dell’omonima Scuola.

La Scuola di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”, del resto, è erede diretta della Facoltà, della sua peculiare e consolidata offerta formativa, nonché della sua tradizione quanto mai illustre nel panorama universitario nazionale ed internazionale.

Si tratta, appunto, della tradizione risalente addirittura a quella Scuola di Scienze Sociali, fondata a Firenze nel lontano 1875, che costituisce il più antico istituto italiano, ed uno dei più antichi in Europa, nel settore dell’insegnamento delle scienze politiche e sociali. Una lunga tradizione interdisciplinare, che ha visto collaborare fra loro figure assai autorevoli di storici, giuristi, politologi, sociologi ed economisti.

Orbene, le *Lezioni*, propriamente destinate all'inaugurazione dei vari anni accademici, e le *Lecture*, costituiscono due appuntamenti annuali che intendono valorizzare proprio questa tradizione, coinvolgendo nella trattazione di tematiche di notevole interesse scientifico-culturale e, insieme, di particolare attualità, secondo molteplici approcci disciplinari, docenti della Scuola (le *Lezioni*) e studiosi o esperti di grande valore italiani e stranieri (le *Lecture*).

La Lezione inaugurale dell'anno accademico 2017/2018 è stata affidata a Gustavo De Santis, professore ordinario di Demografia presso l'Università di Firenze, e in particolare titolare dell'insegnamento di Popolazione e società in seno al Corso di laurea magistrale della "Cesare Alfieri" in Strategie della comunicazione pubblica e politica.

L'ampia e variegata produzione scientifica di De Santis, così come la sua partecipazione, anche in posizione di vertice, a prestigiose associazioni scientifiche e ad organismi di studio e di ricerca nazionali, stranieri e internazionali, stanno evidentemente a testimoniare la sua notevole statura nel campo della scienza demografica.

La Lezione, avente ad oggetto *Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte*, si apre per l'appunto con una sottolineatura quanto mai significativa della connotazione spiccatamente interdisciplinare del tema in questione, e dunque della sua singolare pertinenza ad una Scuola come la "Cesare Alfieri". Laddove in esso, appunto, vengono a convergere interessi e profili di natura non soltanto propriamente demografica, ma anche di natura storiografica, sociologica, giuridica, economica e, naturalmente, politica.

Ciò, del resto, trova ampia conferma nelle stesse riflessioni sviluppate nella Lezione circa l'iniquità e l'insostenibilità del sistema previdenziale vigente nel nostro Paese nei primi decenni del secondo dopoguerra, imperniato sul c.d. criterio 'retributivo', e circa i criteri in base ai quali, secondo De Santis, dovrebbe invece costruirsi oggi, in antitesi con esso, un nuovo sistema equo e sostenibile.

Laddove appunto, per un verso, il sistema previdenziale operante nel periodo della Prima Repubblica risulta il frutto di scelte politiche 'insensate' maturate nell'ambito di un contesto economico, sociale e demografico del tutto

peculiare e, per un altro verso, il nuovo sistema previdenziale, in linea con le riforme introdotte in materia da Dini e Fornero, andrebbe essenzialmente costruito a partire da taluni 'accordi politici alti' inerenti ad aspetti-chiave di quello che De Santis chiama il 'puzzle previdenziale'.

D'altro canto, la stessa conclusione circa la 'forma' nella quale il nuovo sistema dovrebbe essere varato risulta caratterizzata da considerazioni di natura squisitamente giuridico-istituzionale: proponendosi, appunto, un «sistema di regole rigide», tale da scongiurare «il rischio» che esse «vengano cambiate [...] in funzione dei capricci di chi si trova a governare in un dato momento»; salvo auspicarsi, comunque, che esse vengano «fondate [...] su parametri relativi», tali da consentirne la necessaria variabilità nel corso del tempo.



Lettura
“Cesare Alfieri”

Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte

Introduzione: perché parlare di pensioni

Al tema delle pensioni siamo più o meno tutti interessati, visto che ci riguardano o ci riguarderanno direttamente. Questa caratteristica però, a ben vedere, è più un difetto che un merito, perché l'eccessivo coinvolgimento personale rischia di far perdere obiettività, e non soltanto ai 'soliti sospetti', e cioè i nostri interlocutori, ma persino a noi (!). In queste pagine cercherò di parlarne nella maniera più neutra e scientifica possibile, ma lo spirito critico di chi ascolta o legge, che sempre dovrebbe essere vigile in sede universitaria, è bene che sia qui particolarmente desto.

La questione previdenziale è intellettualmente molto stimolante: sia per chi, come me, ama le costruzioni teoriche che 'ottimizzano' certi obiettivi, dati i vincoli del problema, sia per chi

invece predilige l'analisi socio-politica di come e perché le società concretamente scelgono una strada piuttosto che un'altra, sotto la spinta magari di gruppi di pressione, ideologie dominanti, o particolarità del ciclo economico. È un campo dove, incidentalmente, la teoria e la pratica sono relativamente lontane tra di loro: anche i sistemi previdenziali più coerenti, nati all'interno di un disegno originariamente organico (pochi, in verità), sono stati invariabilmente aggiustati di volta in volta per far fronte a problemi contingenti (crisi economica, inflazione, invecchiamento...) e hanno perso, insieme alla logica iniziale, quel valore ideale di servizio pubblico, quasi di portabandiera del welfare, che inizialmente avevano (Kohli, Arza 2011) e che, a mio avviso, potrebbero e dovrebbero recuperare.

Il tema previdenziale è tipicamente affrontato da 'esperti di settore', ma in realtà è un ambito pluridisciplinare quasi per definizione, ed è quindi particolarmente adatto per una Scuola come quella di Scienze Politiche. Vi convergono infatti moltissimi interessi:

- *storici*, se ci si focalizza su quando, come e perché sono nati i vari sistemi, o sono stati riformati in un certo modo;

- *sociologici*, e qui basti pensare all'implicita scansione delle età della vita che derivano dalla definizione di una certa età pensionabile, o anche al ruolo della donna e della famiglia che le regole previdenziali sottintendono al momento della loro creazione e poi rafforzano con la loro stessa esistenza;
- *giuridici*: le regole previdenziali vanno definite, il che già è difficile, e poi, normalmente, adattate al mutare delle circostanze, ed è qui che le cose si fanno veramente complicate, perché il mutamento, pur se appare necessario, mal si concilia con i diritti che, nel frattempo, sono stati 'acquisiti';
- *politici*, sia nel senso 'alto' (come definire regole autenticamente rappresentative dell'interesse collettivo, ivi comprese le generazioni a venire, che saranno coinvolte, ma che non possono prendere oggi parte alla discussione), sia nel senso 'basso', ma molto importante, del lavoro continuo dei gruppi di pressione, ognuno teso a ottenere dal sistema il massimo vantaggio possibile;
- *economici*, perché un sistema previdenziale mal congegnato può creare forti distorsioni,

ad esempio al risparmio o alla partecipazione al mercato del lavoro, e, infine

- *demografici*, che sono una delle chiavi di volta dei problemi che oggi attanagliano tutti i sistemi previdenziali (popolazioni che invecchiano e che non crescono più) e quindi anche delle possibili soluzioni.

Per ragioni di semplicità, nel prosieguo tratterò esclusivamente delle pensioni di vecchiaia. Quelle di anzianità, legate al numero di anni di lavoro e non all'età anagrafica, sono una anomalia italiana: sembravano essere state definitivamente cancellate dal nostro ordinamento con l'avvento della Riforma Dini, e quindi dal 1996, ma poiché hanno purtroppo messo radici nelle nostre teste, tendono ogni tanto a riemergere, nonostante la loro palese assurdità, economica e demografica, che cercherò di evidenziare¹.

¹ Ignorerò anche le pensioni di invalidità e quelle riservate ai superstiti. Farò inoltre, in generale, riferimento a un ipotetico sistema unico e valido per tutti, con le stesse regole e senza eccezioni, pur sapendo che la realtà delle cose è (purtroppo) ben diversa, e non solo in Italia.

Il puzzle delle pensioni

Il problema previdenziale può apparire come un puzzle: un rompicapo con tanti pezzi che dovrebbero combinarsi tra di loro per ricomporre, alla fine, un quadro logicamente coerente, che realizzi gli obiettivi per cui è nato (e parliamo quindi di efficacia) e lo faccia minimizzando i costi, in senso lato (e questo è un problema di efficienza). Posto così, il problema appare più complesso che complicato: ogni singola tessera del puzzle è relativamente facile da capire, ma è difficile tenere contemporaneamente sotto controllo tutte le tessere e tutti gli incastri.

A ben riflettere, però, la questione previdenziale è più difficile di un puzzle, per vari motivi. Intanto perché i pezzi non sono indipendenti tra di loro, e le 'prime' scelte condizionano poi le successive: ad esempio, una bassa età al pensionamento diventa poi un vincolo sulla generosità dei trattamenti che si possono concedere. Poi, il contesto generale cambia nel tempo, cosa che per i giochi da tavolo non avviene. Inoltre, nel costruire o riformare un sistema, si è normalmente influenzati dalla congiuntura

economica e demografica, che però non è immutabile, o dall'ideologia dominante, anch'essa in costante evoluzione, per cui lo stato sociale ogni tanto lo si preferisce in versione 'minima', mentre in altri momenti lo si vuole esteso e omnicomprensivo; il sistema di welfare, che in passato 'doveva' basarsi sulla famiglia oggi pare meglio calibrato sugli individui ecc.

Ancora: quando comprate un puzzle siete (ragionevolmente) certi che i pezzi siano tutti, e che non ce ne siano di troppo. Ma nel sistema previdenziale? Come possiamo essere sicuri di non aver omesso qualcosa di rilevante, o, all'opposto, che non si sia infilato nella discussione qualche elemento che invece avrebbe dovuto restarne fuori? Incidentalmente, a questo proposito, io penso che nel concreto siano accadute entrambe le cose, e che la combinazione di omissioni importanti e aggiunte improprie nel dibattito corrente sia una delle ragioni per cui il problema appare intrattabile.

Cerchiamo allora di fare preliminarmente un po' di chiarezza. Intanto conviene ricordare che le pensioni sono un *trasferimento*: non c'è creazione né distruzione di reddito, ma solo passaggio di risorse. Menti raffinate potreb-

bero contestare già questo primo passo: per esempio, ci sono i costi di gestione (una forma di distruzione di reddito), che però fortunatamente, almeno nei sistemi pubblici e obbligatori di cui qui tratterò, sono in genere sufficientemente piccoli da poter essere quasi ignorati. Si potrebbe poi sostenere che le pensioni sono un 'bene pubblico': il solo fatto di assicurare agli individui una vecchiaia relativamente serena (e alle imprese la possibilità di liberarsi dei lavoratori troppo anziani e obsoleti, o demotivati) costituisce un vantaggio per la società, come la giustizia e l'ordine pubblico ad esempio. La previdenza, quindi, 'crea benessere' e, incidentalmente, questa interpretazione giustificherebbe l'uso della fiscalità generale per coprire i costi di gestione o l'eventuale insufficienza dei contributi versati al sistema. Ma qui ignorerò questi aspetti, un po' per semplificare l'esposizione e un po' perché questa eventuale copertura 'extra', se attuata con criterio predefinito (es., in una certa percentuale delle prestazioni), non cambia in quasi nulla il quadro che andrò a delineare.

Accettiamo quindi la natura di *trasferimento* del sistema previdenziale, come del resto fanno tutte le trattazioni teoriche dell'argomento. Già

questo pone una serie di vincoli e di interrogativi. Il primo vincolo è quello di bilancio: le entrate del sistema (i contributi previdenziali) *devono* essere uguali alle sue uscite (le prestazioni, e cioè le pensioni pagate). Questo significa che ogni volta che si sostiene che il sistema previdenziale dovrebbe 'fare di più' o essere 'più generoso' (per certi casi o per certe categorie), si sta in realtà sostenendo che dovrebbe dare più a alcuni ma togliere di più a altri. Cioè, il fatto che non ci sia creazione di reddito rende impossibili i 'regali': si può solo trasferire, e la 'generosità', se c'è, non è del sistema, ma solo di alcuni gruppi che, non per generosità ma per obbligo di legge, trasferiscono risorse a altri.

Ma se si tratta solo un gigantesco e complicato sistema di trasferimenti, perché mai dovremmo volere un sistema previdenziale? Non sarebbe più semplice farne a meno, o almeno fare a meno del sistema pubblico e obbligatorio, e lasciare che gli individui e il mercato agiscano in piena libertà per raggiungere così il loro punto di 'ottimo'? Una risposta dettagliata ci porterebbe troppo lontano. Diciamo che il sistema previdenziale pubblico è diventato indispensabile per una combinazione di elementi.

Intanto, è crollato il sistema previdenziale familiare, che nei paesi oggi industrializzati era quello prevalente, se non esclusivo, fino alla fine del XIX secolo (Conrad 1990; Ritter 1991). Questo crollo è dovuto a un insieme di fattori, tra cui forse i principali sono l'accresciuta mobilità delle persone (per cui non necessariamente i figli adulti vivono vicini ai genitori che invecchiano), il calo della fecondità (non sempre ci sono figli adulti cui affidare la cura degli anziani), e, infine, la diversa natura che i legami familiari hanno assunto nel tempo, con preminenza del ruolo dell'individuo su quello dell'istituzione familiare, e quindi maggiore libertà: delle coppie di divorziare, dei figli di 'abbandonare' i genitori al proprio destino e degli anziani stessi di non volersi sentire economicamente dipendenti dai loro discendenti.

Il sistema previdenziale potrebbe, in teoria, essere completamente privato, ma molti degli elementi che entrano in gioco in questa sfera sono difficilmente prevedibili, hanno scala temporale lunghissima, sono soggetti ad asimmetrie informative e selezione (solo i longevi hanno interesse a assicurarsi, ma sono proprio quelli che più costano e che le

compagnie private preferirebbero escludere) e, infine, hanno una portata tale per cui il rischio di una gestione solo privata appare troppo alto. Chi comincia a lavorare oggi, diciamo all'età di 20 anni, rischia di essere ancora in vita tra 80 anni, quando di anni ne avrà 100, e un piccolo errore nei calcoli (ad esempio delle probabilità di sopravvivenza – che però cambiano, e sono quindi totalmente ignote per il futuro, soprattutto per un futuro così remoto), moltiplicato per la massa degli assicurati, può facilmente portare a conseguenze disastrose, che poi richiederebbero comunque l'intervento riparatore della mano pubblica. Per giunta, i sistemi previdenziali svolgono anche funzioni non solamente assicurative/private: ad esempio, consentono alle imprese di liberarsi dei lavoratori 'troppo anziani', scaricandone i costi sulla collettività. E poi le pensioni sono storicamente nate con (almeno) due obiettivi, diversi e persino antitetici, a dire il vero, ma un po' confusamente compresenti nel dibattito e, temo, anche nelle nostre menti, persino di quelle degli esperti.

Il primo obiettivo è quello di spostare risorse tra età della vita di uno stesso individuo: da

quando ce ne sono probabilmente troppe, le età adulto-lavorative, a quando non ce ne sono a sufficienza, le età anziane. Qui, dato l'onnipresente vincolo di bilancio, che mi troverò più volte a richiamare, si punta all'equità: ti tolgo 100 quando hai 30 anni, cioè ti costringo a risparmiare, e te li rendo quando ne hai 70 o 80, per permetterti di sopravvivere².

Il secondo obiettivo è quello di tenere gli anziani al riparo dalla povertà, e qui, invece, c'è un'idea di redistribuzione, dai ricchi ai poveri, che però è in contrasto con la prima funzione: poiché non c'è creazione di reddito, quanta più redistribuzione si vuole introdurre nel sistema previdenziale, tanta meno equità attuariale (corrispondenza tra ciò che prima si

² A quel punto, a dire il vero, si pone anche il problema di come garantire l'uguaglianza sostanziale tra i 100 che si sono presi 40 o 50 anni prima e la somma, verosimilmente molto maggiore in termini nominali, che si restituisce in seguito, da cui l'aggettivo 'attuariale' che solitamente accompagna questo concetto di equità. Ma anche di questo pur non trascurabile dettaglio tecnico non parlerò in questa sede.

è dato e ciò che poi si prende) si potrà garantire. Questa, tra equità attuariale e redistribuzione, è una contrapposizione palese, la sola ragionevole soluzione alla quale consiste nel rendere esplicito il *trade-off* e scegliere, collettivamente, il miglior punto di compromesso, sapendo però che questo punto non sarà normalmente lo stesso tra collettività diverse, e probabilmente neppure all'interno di una stessa collettività al passare del tempo.

La pensione relativa: un concetto fondamentale (ma non utilizzato)

Per orientarci, cominciamo col considerare il caso più semplice possibile: quello di un unico individuo su un'isola deserta, un Robinson Crusoe. Immaginiamo che vi faccia naufragio a 20 anni, che sappia di dover morire a 80 anni, e che preliminarmente decida di volersi arrampicare sugli alberi per raccogliere noci di cocco, unica fonte di sostentamento, fino a 60 anni. Immaginiamo anche, per semplicità, che ne raccolga una quantità approssimativamente costante (es. mediamente 100 all'anno)

e che le possa conservare senza perdite, cioè senza deperimenti, furti e simili. Se è sufficientemente previdente, il nostro Robinson preferirà non mangiare tutte le noci man mano che le raccoglie, ma ne metterà via un poco ogni anno, per pensare alla sua vecchiaia³ (tra 60 e 80 anni), quando vorrà ancora mangiare, ma non potrà più raccogliere. Le strategie possibili sono quasi infinite, e molto numerose sono anche quelle semplici con, ad esempio, costanza di quote di risparmio, cioè di aliquota contributiva, e costanza di rate pensionistiche negli anni di vecchiaia.

Si tratta quindi di scegliere, tra le tante, la miglior strategia, e per farlo bisogna preliminarmente prendere una decisione su una variabile chiave: il rapporto ideale tra la pensione (cioè, le noci di cocco che si vorranno consumare

³ Senza alcuna intenzione denigrativa, preferisco parlare di vecchi e vecchiaia, in luogo di anziani e anzianità, in parte perché le pensioni di anzianità, come vedremo, sono una cosa diversa, e in parte perché poi userò il simbolo A per riferirmi agli adulti e V per riferirmi ai vecchi.

in vecchiaia) e il salario 'netto' dell'età adulta. 'Netto' significa: 'dopo aver pagato i contributi', e cioè dopo aver messo da parte le noci per la vecchiaia, in quantità ancora da decidere. 'Età adulta' significa che non bisogna guardare solo ai periodi di occupazione: tra i 20 e i 60 anni ci potrebbero essere anni in cui il nostro Robinson è malato e non può lavorare, oppure vede che, a causa della siccità, gli alberi non portano frutti e quindi che arrampicarsi sarebbe inutile. Questo rapporto (ripeto: tra pensione e salario netto dell'età adulta) lo chiamerò 'pensione relativa', p , e non 'tasso di sostituzione', come si usa fare in letteratura. Il motivo della diversa denominazione è che di tasso di sostituzione (in inglese, *replacement rate* o *ratio*) esistono definizioni diverse, nessuna delle quali, tra l'altro, coincide con quella che vi sto proponendo qui. Al numeratore c'è bensì la pensione media, come qui, ma al denominatore si trova un po' di tutto: il pil pro capite, il reddito medio (netto o lordo) dei lavoratori ecc.

Apro una parentesi. Di queste diverse definizioni, quella che è generalmente adottata in Italia (ma non all'estero), e cioè il rapporto tra la *prima* pensione e l'*ultimo* stipendio netto, è la

peggiore di tutte, perché nessuno dei due termini del rapporto è rappresentativo di nulla: in un contesto in cui tutto cambia, l'ultimo stipendio (o una certa media degli ultimi stipendi) non è necessariamente indicativo di ciò che si è prodotto e guadagnato durante la vita adulta, e la prima pensione può essere molto diversa dalle successive e dalla loro media. Si pensi soltanto a cosa avviene se la pensione resta fissa (o quasi) mentre cambiano i prezzi (che tipicamente aumentano) o varia il tenore di vita del paese, in funzione dell'occupazione e della produttività del lavoro. Poiché sia la condizione di adulto che quella di anziano si mantengono per molti anni, e poiché anche cambiamenti piccoli, ripetuti però per molti anni, portano alla lunga a allontanamenti molto vistosi dal punto di partenza, usare un'osservazione puntuale presa in momenti non rappresentativi per calibrare su questi valori medi di una vita intera è una scelta totalmente insensata. Ma è quella che si è adottata in Italia per moltissimi anni (almeno fino al 1995, ma con code anche successive) e che, sfortunatamente, molti ancora hanno in testa quando trattano del problema previdenziale (Fornero 2018).

Torniamo al nostro Robinson: scelto un valore per p , ad esempio il 50%, è facile calcolare l'aliquota contributiva c (in questo caso, autoimposta) con la formula

$$1) \quad c = Vp/(A + Vp)$$

dove V è il peso dei vecchi nella collettività (in questo caso, il numero di anni passati in queste condizioni, e cioè 20 nel nostro esempio) e A è il peso degli adulti (40 anni, nel nostro esempio) (De Santis, 2015). L'aliquota contributiva risulta quindi, in questo caso, pari al 20%. In pratica, negli anni adulti Robinson raccoglie mediamente 100 noci di cocco, ne mette da parte 20, ne mangia 80, e questo gli permette poi di mangiare 40 noci di cocco (la metà di 80, appunto), quando è in pensione. Se invece il nostro Robinson preferisse un sistema previdenziale 'più generoso', si accorgerebbe presto dell'ambiguità dell'aggettivo 'generoso'. Si può bensì godere di un miglior tenore di vita in vecchiaia, ponendo ad esempio $p = 0,67$, ma allora, in virtù della formula (1), l'aliquota contributiva aumenta al 25%: il consumo in vecchiaia sale così a 50 noci di cocco, che costituiscono appunto i $2/3$

delle sole 75 noci di cocco che il nostro eroe può adesso mediamente consumare nelle età adulte.

Si possono alzare le pensioni senza far salire l'aliquota contributiva? Solo lavorando più a lungo. Ad esempio, se il nostro Robinson (sempre con $p = 0,5$) accettasse di raccogliere noci di cocco fino a quasi 63 anni e mezzo (e visse quindi meno a lungo da pensionato, solo poco più di 16 anni e mezzo), l'aliquota contributiva si abbasserebbe al 16%, il che lascerebbe 84 noci di cocco all'anno per le età adulte, e la metà, 42, per le età anziane.

Immaginiamo adesso la stessa identica situazione su un'isola vicina, dove un altro naufrago (Venerdì?) vi arriva però a soli 15 anni. Potrebbe questo secondo naufrago reclamare una pensione di anzianità, e cioè, arrivato a 55 anni, sostenere che, poiché lavora ormai da 40 anni, 'ha già dato abbastanza'? Potrebbe, certo, ma, attenzione, l'eq. (1) vale ancora. La differenza è che mentre, come prima, $A = 40$, adesso vale $V = 25$. Se si vuole mantenere $p = 0,5$, l'aliquota contributiva deve salire al 23,8% circa, il consumo da adulto scendere a circa 76,2 noci di cocco e quello da anziano scendere anche lui, a circa 38,1.

E che succede se i due naufraghi sono insieme, sulla stessa isola? Le soluzioni possibili non sono molte. O non collaborano (e ognuno si fa il suo sistema personale, con le regole viste sopra), oppure mettono in piedi un sistema complicato (e quindi costoso da gestire, e poco trasparente), che tenga conto delle esigenze individuali (cioè, che ricrei per ciascuno la stessa situazione che si avrebbe se ognuno dei due fosse naufragato da solo), oppure ancora creano un sistema 'medio' (con $A = 40$ e $V = 22,5$). Questa scelta porta l'aliquota contributiva al 22% circa, e la pensione media a circa 39 noci di cocco. La differenza rispetto a prima, con il solo Robinson, può sembrare insignificante, e forse lo è in termini di media, ma non in termini di trattamento individuale. Alla fine della loro vita, i due naufraghi avranno dato lo stesso contributo al sistema (circa 22 noci per 40 anni), ma Robinson sarà restato in pensione per meno tempo, e quindi avrà consumato complessivamente circa 780 noci (39 per 20 anni) mentre Venerdì ne avrà consumate ben di più: circa 976 (39 per 25 anni, con arrotondamenti). Insomma, il sistema delle pensioni di anzianità senza adeguate correzioni è un

furto ai danni di chi non ne beneficia, mentre con le correzioni è, al minimo, una grossa e costosa complicazione, che nella vita vera è ben peggiore di quanto appaia qui, perché le condizioni di sopravvivenza mutano nel tempo, e in maniera non prevedibile. Insomma, ci sono ottime ragioni, mi pare, per non adottarle, le pensioni di anzianità, tanto più che, in questo caso sì, alternative private sarebbero facili da mettere in pratica, per coprire gli anni che eventuali adulti maturi, stanchi di lavorare, volessero passare fuori dal mercato del lavoro (ma, suggerisco, senza percepire una pensione dalla mano pubblica).

In tutti i casi sopra indicati – e in realtà sempre, se si usa l'eq. (1) –, i conti tornano alla virgola, cioè il totale di ciò che si è risparmiato da adulti coincide con ciò che si consuma da vecchi (vincolo di bilancio!), e si raggiunge il massimo benessere individuale e collettivo possibile in quella comunità. Oltre a questo, la scelta esplicita e preliminare di un valore per il parametro p è anche la miglior garanzia contro le incertezze del futuro, dato che sia le condizioni economiche sia quelle demografiche possono cambiare in maniera imprevedibile,

come vedremo tra breve, in esempi appena un poco più realistici di questo di partenza.

Questo della pensione relativa p , insomma, è un primo fondamentale elemento che non è stato considerato, sino a oggi, nel dibattito sulle pensioni (una delle tesserine mancanti del puzzle, come si diceva all'inizio), e questo sia nella vita vera, sia nella letteratura teorica. Nella vita vera, al massimo si usano talvolta alcuni indici che gli assomigliano (in una delle tante versioni del 'tasso di sostituzione') i quali, comunque, sono invariabilmente calcolati *ex post*, per vedere come è evoluto nel tempo un certo indicatore, ma non sono utilizzati, come in questi esempi e come sostengo si dovrebbe fare, per la *costruzione* di un sistema previdenziale che, dopo aver esplicitato i propri obiettivi, li persegua e li consegua esattamente. In letteratura, si trovano invece, sia pur raramente, idee simili a questa, ma il parametro chiave di quei sistemi è riferito sempre al reddito degli occupati, e mai a quello degli adulti (ad es. Lee, 1980, Musgrave 1981, Gonnot, Keilman e Prinz 1995). Queste due misure sono legate: il loro rapporto coincide con il tasso di occupazione $o = O/A$ (O = occupati), che è empiricamente

abbastanza lontano da 1 (vale in genere circa 0,65), il che significa che la distorsione che si introduce usando un termine di paragone (gli occupati) piuttosto che l'altro (gli adulti) non è di poco conto. Tanto più che il tasso di occupazione non rimane costante nel tempo.

Il ruolo della demografia: la mortalità

Come entra la demografia in tutto questo? In moltissimi modi. Il primo riguarda la sopravvivenza. Riprendiamo il caso iniziale (con età al pensionamento pari a 60 anni, $p = 0,5$, un reddito netto di 80 noci di cocco da adulti e una pensione di 40 noci di cocco da vecchi), e domandiamoci cosa succederebbe a un terzo naufrago (per esempio Chuck Noland, alias Tom Hanks, il protagonista del film *Cast Away*, del 2000), in condizioni analoghe, destinato però a vivere più a lungo, diciamo fino a 85 anni.

Quando la durata della vita si allunga, mantenere costante l'età pensionabile (in questo esempio, a 60 anni, e quindi mantenere $A = 40$ mentre ora $V = 25$), è una scelta possibile, ma non è gratis: comporta un innalzamento dell'a-

liquota contributiva a $c = 23,8\%$ (sì, i numeri, per semplicità, riproducono esattamente il caso di Venerdì, visto sopra). Devono quindi ridursi sia il consumo medio degli anni adulti (circa 76,2 noci) sia quello degli anni di pensione (circa 38,1 – sempre la metà). Il perché è semplice: anni di vita in più sono anni di consumo in più (di noci di cocco, in questo caso), e quindi costano. Chi paga? In un mondo unipersonale, può pagare solo il protagonista stesso, e lo può fare in tre modi distinti, o con una loro combinazione: consumando di meno negli anni adulti (tramite un'aliquota contributiva più alta), consumando di meno negli anni di pensionamento (pensione più bassa), o producendo di più, e cioè lavorando più a lungo. Se si accetta la logica qui proposta, di predefinire il parametro p , per cui la pensione *relativa* resta fissa, le prime due variabili si muovono insieme e un abbassamento del tenore di vita negli anni adulti si accompagna necessariamente a un analogo abbassamento del tenore di vita negli anni di vecchiaia.

La formula (1) dà anche le esatte indicazioni di cosa fare se si desidera che il tenore di vita non muti a seguito di un allungamento della

durata della vita: occorre mantenere costanti i valori di A e V *relativamente* al totale degli anni di vita. Cioè, se prima 40 anni di lavoro erano da interpretare in relazione ai 60 anni di vita trascorsi sull'isola dal nostro Robinson (e si parla quindi di $2/3$ di vita passati al lavoro, facendo partire i calcoli dall'età di 20 anni), adesso che gli anni da trascorrere sull'isola sono diventati 65, condizioni analoghe si possono ricreare soltanto facendo crescere a 43,33 gli anni di lavoro, e andando quindi in pensione a 63,33 anni. Ciò equivale, in pratica a prendere gli anni di vita aggiuntivi (5, in questo esempio) e a suddividerli tra lavoro e non lavoro esattamente nelle stesse proporzioni (in questo esempio, $2/3$ e $1/3$, rispettivamente) che si erano adottate fino a quel momento per gli anni 'già a disposizione' (60). Questa conclusione non dovrebbe sorprendere, e inoltre appare anche la più logica: se, in origine, si era giudicata 'ottima' una certa proporzione della vita adulta/vecchia da passare al lavoro (es. $2/3$ del totale), perché lasciare che una variazione nella durata della vita la alteri?

Ma questo è un altro elemento di novità rispetto al dibattito corrente sul sistema previ-

denziale, e cioè un criterio di adeguamento automatico dell'età pensionabile al crescere della durata della vita che salvaguardi le preferenze originariamente espresse dalla collettività sulla suddivisione ideale degli anni di vita tra lavoro e quiescenza. Il criterio qui proposto (mantenimento delle quote *relative* degli anni di vita nei vari stati di giovane, adulto e vecchio – pur se qui, per semplicità, della parte 'giovane' non parlo) non coincide con nessuno di quelli che si trovano in letteratura (v., ad es., Sanderson e Scherbov 2016) o adottati in pratica – per esempio, in Italia, dove l'innalzamento dell'età pensionabile segue, con passo 1:1, l'evoluzione di un altro parametro, la speranza di vita a 65 anni (ovvero, in media, quanti anni restano ancora da vivere a un sessantacinquenne), che però non ha nulla a che fare con ciò che veramente rileva per questi calcoli, come ho qui rapidamente cercato di mostrare. Si potrà sostenere che, in pratica, tutti gli indicatori proposti tendono a muoversi insieme, nella stessa direzione e quasi con la stessa intensità, per cui la scelta dell'uno o dell'altro produce risultati molto simili; si potrà anche sostenere che la cosa principale è capire che se si vive più

a lungo è impensabile (o, quantomeno, costoso) mantenere invariata l'età pensionabile. Sono tendenzialmente d'accordo con entrambe le proposizioni, ma noto che, tra tutti i criteri di adeguamento proposti, pur se simili tra di loro, uno (quello basato sulle quote di vita) è migliore di altri senza essere più complicato, né da comprendere né da mettere in pratica, e adottarlo renderebbe semplicemente più coerente il sistema, senza alterare la logica del suo funzionamento.

Tra capitalizzazione e ripartizione

Si è adottata sin qui una logica longitudinale, o per coorte di nascita, che porta “naturalmente” al sistema a capitalizzazione di cui si è parlato. Cioè, persone nate (più o meno) in uno stesso anno diventano prima adulte insieme (e qui lavorano e accumulano un capitale, in noci di cocco o in euro) e poi vecchie insieme, e qui, invece, lentamente consumano le risorse precedentemente accumulate.

Ammettiamo però che sull'isola ci siano invece, in origine o a partire da un certo mo-

mento, persone di tutte le età. Ora è in teoria possibile scegliere una modalità previdenziale diversa: i vecchi di oggi possono consumare le noci di cocco prodotte dagli adulti di oggi, e un domani, quando gli adulti saranno invecchiati, saranno i giovani di oggi (diventati adulti nel frattempo) a mantenerli, passando loro una adeguata frazione delle noci di cocco che essi (adulti) produrranno. Questo secondo sistema si chiama a ripartizione (perché ripartisce tra adulti e pensionati ciò che viene prodotto ogni anno), e può funzionare senza capitale di riserva. È ancora irrisolto (e ogni tanto si riaccende) il dibattito, anche aspro, tra gli economisti sulla preferibilità dell'uno o dell'altro, ma le differenze tra i due sistemi sono in fondo molto minori di quanto superficialmente appare, e questo anche se alle noci di cocco si sostituiscono gli euro (es. Orszag e Stiglitz 2001, Barr 2002).

Il dibattito, inoltre, è quasi solo accademico: una volta messo in piedi un sistema a ripartizione (come dovunque – o almeno ovunque esista un sistema previdenziale un po' diffuso, e non limitato a categorie di lavoratori molto specifiche) è praticamente impossibile demolirlo per sostituirlo con un sistema a capitalizza-

zione. Questo perché si dovrebbe chiedere agli adulti di oggi di pagare una doppia contribuzione: per i vecchi di oggi (visto che il sistema è a ripartizione e non c'è stato in passato alcun accumulo di riserve) e per sé stessi, quando, un domani, saranno vecchi (visto che si vuole mettere in piedi un sistema a capitalizzazione; Fornero, 2018).

Conviene allora concentrarsi sulla buona gestione del sistema esistente. Ma che significa buona gestione? In primo luogo, esplicitare la scelta (*trade off*) tra equità attuariale e redistribuzione verso i poveri, di cui si è già detto. Poi, rendersi conto che le risorse da distribuire in pensioni derivano dalla produzione corrente (su cui si fanno pagare i contributi), mentre i 'diritti acquisiti' derivano invece dal passato (es. numero di anni trascorsi al lavoro, totale dei contributi versati, e simili), e questo crea non solo il rischio, ma proprio la certezza della non corrispondenza tra le due poste di bilancio del sistema previdenziale (entrate = risorse disponibili e uscite = diritti acquisiti), a meno di non adottare l'approccio che descriverò tra breve (altra tesserina sin qui mancante del puzzle).

Quanto ai diritti acquisiti, si può osservare che l'adozione di un sistema a ripartizione sembra (ripeto: sembra) scollegare ciò che si può prendere oggi di pensione da ciò che si è versato ieri in contributi visto che i secondi sono ormai scomparsi (usati dai vecchi di ieri), mentre la pensione è pagata da quelli che oggi sono adulti e lavorano. Questo apparente scollegamento tra le due quantità ha portato, soprattutto in Italia, a scelte folli, come ad esempio il 'criterio retributivo' (pensione legata all'ultimo stipendio, o a una media degli ultimi stipendi), economicamente non sostenibili e profondamente inique sia dentro le generazioni (a guadagnarci erano soprattutto i ricchi) che tra generazioni (con grave danno arrecato ai più giovani). La non sostenibilità è stata però nascosta dalla crescita economica e demografica degli anni del secondo dopoguerra, diciamo fino al 1980 circa, in cui il sistema a ripartizione, retributivo, si è venuto formando e sempre più espandendo (v. anche la fig. 1 e i commenti a essa relativi). Poi, preceduti dagli inascoltati moniti dei più attenti osservatori (Castellino 1985), con la fine della fase della crescita, i nodi del sistema sono giunti al pettine. Dopo alcuni interventi

di emergenza, che avevano però già impresso al sistema una decisa correzione di rotta (es. la Riforma Amato, del 1992), è arrivata la Riforma Dini, che, dal 1° gennaio del 1996, ha introdotto il sistema a capitalizzazione virtuale, anche noto in letteratura con l'acronimo inglese NDC (Notional Defined Contribution).

Il principale, e enorme, merito di questo sistema è quello di ripristinare la corrispondenza, che avevamo praticamente perduto, tra contributi e pensioni. In sintesi, il sistema funziona così: nel momento in cui in certo individuo raggiunge l'età della pensione, si sommano, attualizzandoli, tutti i contributi versati da quella persona nell'arco della sua vita lavorativa. Si ottiene così una somma, che si chiama capitale *virtuale* (*notional*, in inglese), perché, ricordiamolo, questi contributi non sono più fisicamente disponibili, dal momento che il sistema è a ripartizione, e sono stati via via spesi per pagare le pensioni degli anni passati. Si divide questo capitale virtuale per il numero di anni che, in media, restano da vivere al lavoratore, e si ottiene quanto gli 'spetta' per ogni anno da pensionato. Ad esempio, se, al momento di andare in pensione, un lavoratore

ha accumulato un capitale virtuale di 240mila euro, e ha, di fronte a sé, 20 anni in media da vivere, gli si daranno 12mila euro l'anno, e cioè 1000 euro al mese⁴.

Le fasi demografiche: nascite, migrazioni e durata della vita

Consideriamo la figura 1, che è poi una rappresentazione molto semplificata, sul cosiddetto diagramma di Lexis, di come una popolazione può cambiare, in questo caso per effetto della sola variazione delle nascite. Sullo schema è possibile seguire, in obliquo, muovendosi verso destra

⁴ In realtà, il sistema funziona in maniera considerevolmente più complicata di così, per attualizzare poste monetarie riferite a anni diversi, per tener conto degli interessi che si formano sui capitali accumulati dai lavoratori e per l'inclusione delle pensioni di reversibilità. Anche sul calcolo di quanto resta da vivere (basato su tavole di mortalità del recente passato, ma con risultati da applicare al futuro) si potrebbe discutere. La logica, comunque, è quella indicata.

e verso l'alto, le fasi di vita di una generazione (che qui, per semplicità si è supposta chiusa, senza migrazioni, e con mortalità costante, che, per giunta, colpisce solo alla fine: tutti i giovani arrivano a godere della pensione). Sulle ascisse ci sono gli anni solari e sulle ordinate le fasi della vita. Ad esempio, la generazione di giovani dell'anno 2 (due persone), diventa poi un gruppo di (due) adulti dediti a lavori manuali nell'anno 3, poi, invecchiando, un gruppo di (due) adulti maturi, dediti a lavori di ufficio, nell'anno 4, e infine un gruppo di (due) pensionati nell'anno 5. Lo schema diventa un pochino più realistico se si pensa a una scala temporale ventennale, per cui si stanno qui immaginando persone che vivono fino a 80 anni, e che passano i primi 20 anni della loro vita a studiare, poi 40 anni a lavorare (prima da operaio e poi da impiegato), e infine 20 anni in pensione. In ogni caso sto escludendo migrazioni, variazioni nella sopravvivenza e variabilità individuale (tutti i membri di tutte le generazioni arrivano fino alla fine del corso 'naturale' della loro vita): variano però le nascite, che prima aumentano (da una a tre) e poi ritornano a due per stabilizzarsi infine a questo livello.

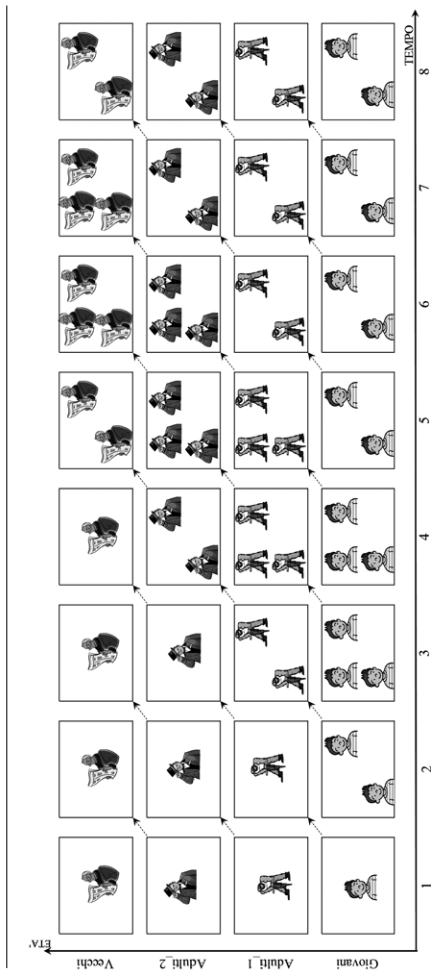


Figura 1 – Variazione delle nascite e conseguenze sulla struttura per età di una popolazione.

Immaginiamo che gli operai guadagnino sempre 100 euro, e gli impiegati 200. E immaginiamo, nell'anno 3, di voler introdurre un sistema previdenziale a ripartizione, con un'aliquota contributiva del 20% e la regola (retributiva) per cui la pensione deve essere pari al 50% dell'*ultimo* stipendio *netto*. E questo è possibile, perché nell'anno 3, il monte salari è 400 euro, il 20% del quale è 80 euro, con cui si può pagare l'unica pensione che serve per quell'anno. D'altra parte, gli impiegati, che guadagnano 200 euro, se pagano il 20% di aliquota contributiva si ritrovano in tasca 160 euro netti, che sono per l'appunto il doppio della pensione (80 euro). I conti 'tornano' e a prima vista non c'è nulla di strano. Ma invece, a guardar meglio, si scopre che si è prodotto un piccolo miracolo. Se ripercorriamo le fasi della vita di un individuo medio, scopriamo che i suoi contributi sono stati pari a 60 euro (prima 20 euro da operaio e poi 40 euro da impiegato), eppure la pensione che gli viene concessa è di 80 euro, e questo sembra contraddire il principio da cui eravamo partiti: se il sistema previdenziale è solo trasferimento, senza creazione di reddito, come si può 'impuamente' pagare 60 ma ricevere 80?

La risposta è che il ‘regalo’ al pensionato dell’anno 3 è possibile solo perché siamo in una fase di crescita economico-demografica, il che, in un sistema a ripartizione, equivale a un guadagno in conto capitale (Aaron 1966; Lee 1994). Ma basare le regole previdenziali su questa fase sottintende che la crescita, demografica o economica, continuerà in eterno, e agli stessi ritmi. Perché anche ‘economica’? Confrontiamo gli anni 4 e 6. Gli occupati sono cinque, in entrambi i casi, e quindi non c’è stata variazione demografica della popolazione adulta. Però ne è cambiata la composizione: da tre operai e due impiegati, con reddito complessivo pari a 700 euro (tre volte 100 euro più due volte 200 euro) si passa a due operai e tre impiegati, con reddito complessivo pari a 800 euro. Vi è stata quindi una crescita economica, che, con aliquota contributiva fissa al 20%, si traduce in un aumento del monte contributivo, da 140 a 160 euro. Questa, in sé, è una buona notizia. Peccato però che nel frattempo siano aumentati anche i pensionati, che da uno sono diventati tre. E mentre nell’anno 4 sembra possibile cambiare le regole del sistema per renderlo ancora più ‘generoso’ di quanto non fosse già

in partenza (cosa che in Italia, per esempio, è effettivamente avvenuta in condizioni comparabili), già nell'anno 6 ci si accorge che i conti non tornano più: il monte contributivo è di 160 euro, come si è detto, ma i pensionati sono tre e ognuno si aspetta di ricevere 80 euro di pensione, il che fa un monte pensionistico teorico (cioè, dovuto per legge) pari a 240 euro.

Notate che dalla creazione del sistema (anno 3) alla scoperta della sua insostenibilità (anno 6) sembrano passati solo tre anni, ma in realtà, utilizzando la scala ventennale che ho suggerito, ne sono passati 60 – una vita intera o quasi. Come tornare indietro? Come far pagare ai politici di allora (e ai loro plaudenti elettori) le scelte dissennate i cui costi gravano sui giovani dell'anno 6? E, soprattutto, come riconciliare i soldi disponibili (160 euro di monte pensioni) con quelli teoricamente dovuti (240 euro di pensioni attese)?

È qui che intervengono i riformatori del sistema, tra cui i nostri Dini (L. 335/1995) e Fornero (D.L. 201/2011), o il presidente dell'INPS con i suoi moniti, che giustamente insistono per ripristinare almeno l'equivalenza tra i contributi versati durante la vita lavorativa (60 euro,

ricordavate?) e la pensione che si percepisce (non più 80 euro, quindi, ma solo 60 euro). Apriti cielo! Questo tocca i diritti acquisiti, e poco importa se questi 'diritti' erano frutto di una legge insensata, poco conta se a contrarre quel patto (tra adulti e vecchi dell'anno 3) sono state persone ormai tutte morte, mentre il conto da pagare viene presentato a chi allora neanche c'era, o era comunque troppo giovane per votare. Ecco quindi scioperi, Parlamento bloccato per mesi, ricorsi in tribunale...: un esempio di quanto difficile sia cambiare in senso restrittivo una legge previdenziale, per quanto mal fatta.

Purtroppo le cose vanno anche peggio di come ve le ho presentate. Intanto perché l'anno 6 non è il peggiore della serie temporale: nell'anno 7, ad esempio, i pensionati sono ancora 3 (come nel periodo precedente) ma gli adulti sono scesi a quattro, e lo squilibrio dei conti è ancora più accentuato. Insomma, l'idea che alcuni politici (non troppo ipotetici, a dire il vero) potrebbero coltivare, di operare in deficit nell'anno 6 sperando in un futuro migliore non funzionerà: aspettare è inutile e dannoso, e bisogna intervenire subito, per quanto doloroso e impopolare ciò possa essere. In secondo

luogo, persino l'apparentemente saggia proposta di pagare in pensioni esattamente quanto si è versato in contributi (l'equità attuariale, alla quale, sia pur imperfettamente, punta la Riforma Dini/Fornero) si rivela insufficiente. Nell'anno 6 e anche nell'anno 7, ad esempio, la 'giusta' pensione da pagare è 60 euro a ogni pensionato, il che, con tre pensionati, fa un monte pensionistico teorico di 180 euro. Ma i contributi raccolti dai lavoratori arrivano appena a 160 euro nell'anno 6 e a 120 euro nell'anno 7, e cioè molto meno del necessario. Che si fa? Si alza l'aliquota contributiva, si abbassano ancora le pensioni, si alza l'età pensionabile, si attinge dalla fiscalità generale, o si sceglie una combinazione di queste cose – ma, tipicamente, lo si fa in maniera disorganica, anche perché si opera in emergenza, e per giunta, in un contesto politicamente difficile, perché tutti i partecipanti si sentono derubati e truffati.

Aggiungo che, tanto nell'anno 6 quanto nell'anno 7 farebbe molto comodo, all'ipotetico paese di cui stiamo parlando, avere qualche lavoratore in più nelle età adulte, magari con la pelle nera o gli occhi a mandorla: per carità, questo non rappresenterebbe *la* soluzione del

problema previdenziale (questa la vedremo tra un attimo), ma certamente aiuterebbe a muovere un passo nella giusta direzione, contribuendo a un parziale riequilibrio della struttura demografica. Ma la stessa mancanza di lungimiranza che aveva guidato le scelte previdenziali del passato potrebbe ispirare le politiche migratorie del presente, e, con la chiusura delle frontiere, rendere le cose ancora più difficili di quanto già non siano.

Ulteriore complicazione: nella figura 1 si è ipotizzato uno scenario di mortalità costante⁵. Ma in realtà la mortalità non resta costante: la durata media della vita si è allungata da almeno 200 anni a questa parte, e lo ho fatto a ritmi non trascurabili, anche in tempi recenti, crescendo di circa un anno (di vita media) ogni cinque anni (di calendario). Questi progressi, ormai, riguardano pressoché esclusivamente

⁵ E anche molto particolare: assente fino a 80 anni, che si suppone essere l'esatta età alla morte per ogni singolo individuo. Ma questa semplificazione non è rilevante: quel che conta è l'ipotesi di costanza nel tempo delle condizioni di sopravvivenza.

le età anziane, perché alle età giovani e adulte la mortalità è già quasi pari a zero, e grandi miglioramenti non sono più possibili. E anche la mortalità, insieme a natalità e migrazioni, agisce sulla struttura per età e produce invecchiamento. Qui, però, come abbiamo già implicitamente visto nell'esempio dell'isola, la soluzione c'è, e consiste nell'innalzare opportunamente l'età pensionabile – idealmente mantenendo costanti, al valore prescelto dalla collettività, le quote di anni di vita da trascorrere nei vari 'stadi' di giovane, adulto e vecchio⁶.

C'è, o meglio, ci sarebbe: intanto perché gli stessi demografi non sono d'accordo su quale sia il miglior criterio per l'adeguamento delle età soglia, e poi perché lavorare più a lungo, pur in condizioni di migliore sopravvivenza, non piace alla maggior parte delle persone, e quindi neanche ai loro rappresentanti in Parlamento.

⁶ Tecnicamente, per farlo, occorre lavorare sulla tavola di mortalità e scoprire come devono crescere le due età soglia, che separano i tre stadi, al crescere della sopravvivenza, ma vi risparmierò i dettagli (v. De Santis 2014).

Quello che però è importante ribadire è questo: non è obbligatorio innalzare l'età pensionabile se si vive più a lungo, ma è allora doveroso indicare in quale altro modo (se con aliquote contributive più alte o con pensioni più basse, o con tutte e due le cose) si intende far fronte ai maggiori costi che la più lunga sopravvivenza comporterà.

La soluzione del puzzle previdenziale

Le tesserine per la soluzione dell'apparentemente inestricabile puzzle previdenziale le abbiamo ormai tutte in mano. Riviediamole una per una:

- i) prima si definiscono, con accordo politico 'alto' (v. Introduzione), le quote di vita che la collettività preferisce passare nelle tre condizioni di giovane, adulto e vecchio, dove $G + A + V = 1$. I tecnici dell'Istat, lavorando sulle tavole di mortalità, tradurranno poi questa decisione (per ipotesi, duratura) in età soglia, e in particolare in età pensionabili, variabili però di anno in anno;
- ii) poi si decide, sempre con accordo politico 'alto', la generosità dei trattamenti previden-

ziali verso i vecchi (la pensione relativa p) e, se si vuole, anche verso i giovani (i *child benefit*, b), sempre relativi, b);

- iii) poi si applica la formula (1), che in realtà, nella versione estesa, con i *child benefit* b , diventa⁷

$$2) \quad c_t = \frac{V_t p + G_t b}{A_t + V_t p + G_t b}$$

che ritorna al caso (1) se si sceglie di porre $b = 0$. Qui, esplicitando il deponente t , si è inteso sottolineare che questa aliquota varia ogni anno, sia pure di poco;

- iv) nota la retribuzione lorda media degli occupati $S_{lo,t}$, e anche il tasso di occupazione o_t , è banale calcolare la retribuzione lorda media degli adulti $S_{la,t}$ ($= S_{lo,t} \cdot o_t$) e anche quella netta $S_{na,t}$ ($= S_{la,t} \cdot [1 - c_t]$);

⁷ L'introduzione di modesti *child benefit* b nel sistema di trasferimenti intergenerazionali che sto qui proponendo porterebbe, a mio avviso, molti vantaggi (sostegno alla fertilità, implicita redistribuzione verso le classi meno abbienti, e limitazione delle oscillazioni temporali dell'aliquota contributiva). Ma non ho qui lo spazio per parlarne.

- v) a questa, si applicano i parametri prescelti per avere il valore, in euro, sia della pensione media $P_t (= S_{na} \cdot p)$ sia dei *child benefit* $B_t (= S_{na} \cdot b)$, questi ultimi eventualmente pari a zero, se $b = 0$;
- vi) l'ultimo passo è decidere il valore del parametro Q , altra scelta politica 'alta'. Q individua il punto di compromesso collettivamente preferito tra la perfetta equità attuariale ($Q = 1$) e la completa redistribuzione ($Q = 0$). Fatta questa scelta, basta applicare questo parametro alla formula (3) che consente di calcolare le pensioni individuali;

$$3) \quad P_{i,t} = P_t \left[Q \frac{K_{i,t}}{K_t} + (1 - Q) \right]$$

La formula (3) può sembrare complicata, ma non lo è. Dice semplicemente che, in ogni anno t , la pensione di ogni singolo vecchio, P_p , è calcolata a partire dalla pensione media P , e se ne discosta per effetto del capitale virtuale di quel vecchio, K_p , il cui valore è valutato in relazione al capitale virtuale medio di quelli che sono in pensione in quell'anno, K . Questo elemento di equità attuariale ha peso Q ($0 \leq Q \leq 1$), mentre la

componente redistributiva, che ha il resto del peso e cioè $(1 - Q)$, porta a avvicinare la pensione individuale alla pensione media, indipendentemente dai versamenti contributivi effettuati⁸.

⁸ Qualche esempio banale aiuterà a capire. Se $Q = 0$ (perfetta redistribuzione), $P_i = P$, tutte le pensioni sono uguali alla pensione media, indipendentemente dalla storia contributiva. Se invece $Q=1$ (perfetta equità attuariale), non c'è alcun tentativo di redistribuire dai ricchi ai poveri, e conta solo la storia contributiva (=il capitale virtuale) individuale. Se il mio, ad esempio, è il doppio di quello medio (e quindi $K_i/K = 2$), allora io prenderò una pensione che è il doppio della pensione media. Casi intermedi sono possibili e, a mio giudizio, preferibili: ad esempio, con $Q = 0,5$, io, con capitale virtuale pari al doppio della media, prenderò una pensione che è solo 1,5 volte la pensione media, perché parte dei miei soldi andranno a beneficio di chi ha, invece, versamenti contributivi relativamente bassi. Un'oculata scelta di Q consente anche di ovviare a gran parte delle ingiustizie distributive che il sistema previdenziale crea quando 'dimentica' che la società è divisa in strati e, tipicamente, i ricchi vivono più a lungo dei poveri. Non ho però qui il tempo per parlarne (v. De Santis 2014).

Complessivamente, questa soluzione consente di rispondere, mi pare, a tutte le esigenze. Non ci si impegna mai in nulla di assoluto (tutte le decisioni sono prese su grandezze relative), e proprio per questo si è in grado di mantenere sempre le promesse. La proposta, tecnica, non impone alcuna scelta politica, e il sistema è compatibile con pensioni alte o basse, precoci o ritardate, e anche impostate verso l'equità attuariale o la redistribuzione: tutte cose che sarà la politica a scegliere, esplicitamente, tramite i parametri p , b , Q ... Si impone soltanto, questo sì, coerenza nelle scelte e pareggio di bilancio, il che significa anche che il sistema potrebbe continuare fino all'infinito, senza mai bisogno di essere cambiato: se mutano le preferenze collettive si può intervenire (cosa, invero, sempre sconsigliabile – però possibile), ma non si sarà mai obbligati a farlo.

Quello proposto somiglia al sistema Dini/Fornero (o NDC) che abbiamo in Italia? Sì: ne condivide lo spirito, ma ne costituisce una versione assai migliorata. Garantisce intanto sempre pareggio di bilancio (Dini no); esplicita quanta redistribuzione si vuole introdurre nel sistema (Dini no); è coerente nell'adeguamento

dell'età pensionabile all'allungamento della durata della vita (Dini no); cura che venga preservata la pensione relativa al valore preferito dalla collettività (e cioè il tenore di vita relativo dei pensionati *di oggi* in rapporto al tenore di vita degli adulti *di oggi*), mentre il sistema previdenziale italiano tende a proteggere molto gli anziani, il che però, in fase di recessione, scarica tutto il costo su adulti e giovani. Inoltre, il sistema qui proposto non crea mai il fenomeno delle 'pensioni d'annata', cioè pensioni inizialmente decorose che però, non rivalutate a sufficienza nel corso del tempo, finiscono col creare povertà tra gli anziani.

Conclusioni

Chi si occupa di pensioni si trova in genere schiacciato tra Scilla e Cariddi: vorrebbe regole flessibili, per far fronte con la giusta duttilità a un futuro imprevedibile, ma al tempo stesso vorrebbe regole rigide (secondo alcuni, me compreso, da equiparare a leggi costituzionali, e quindi da cambiare solo molto raramente, dopo adeguata riflessione e con ampio con-

senso) come tutela dal ‘rischio politico’, inteso però qui in senso ‘basso’, e cioè il rischio che le regole vengano cambiate (o, semplicemente, le promesse disattese) in funzione dei capricci di chi si trova a governare in un dato momento. Per una Scuola di Scienze Politiche, essere associati all’idea di rischio in senso non tecnico, ma denigrativo, non è un punto d’onore, riconosciamolo.

Eppure, possiamo uscire a testa alta dalla sfida: è possibile proporre un sistema di regole rigide fondate però su parametri relativi (e quindi, per definizione, flessibili, perché variabili nel tempo). E questa è anche una scelta di modestia: dall’alto della nostra scienza sappiamo di non sapere (come andrà il futuro) e ne traiamo le debite conseguenze. Non è un successo da poco.

Bibliografia

- Aaron H. 1966, *The social insurance paradox*, «Canadian Journal of Economics and Political Science», August, pp. 371-374.
- Barr N. 2002, *Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices*, «International Social Security Review», LV (2), pp. 3-36.
- Castellino O. 1985, *C'è un secondo debito pubblico, più grande del primo?*, «Moneta e Credito», XXXVIII (149), pp. 21-30.
- Conrad C. 1990, *La naissance de la retraite moderne: l'Allemagne dans une comparaison internationale (1850-1960)*, «Population», XLV (3), pp. 531-563.
- De Santis G. 2014, *More with less: the almost ideal pension systems (AIPs)*, «Vienna Yearbook of Population Research», 12, pp. 169-192.
- Fornero E. 2018, *Chi ha paura delle riforme. Illusioni, luoghi comuni e verità sulle pensioni*, Bocconi Editore, Milano.

- Gonnot J.-P., Keilman N., Prinz C. 1995, *Social security, household and family dynamics in ageing societies*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht-Boston-London.
- Kohli M., Arza C. 2011, *The political economy of pension reform in Europe*, in R.H. Binstock, L.K. George (eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences* (7th Edition), Academic Press, Amsterdam, pp. 251-263.
- Lee R.D. 1980, *Age structures, intergenerational transfers and economic growth: an overview*, «Revue économique», *Démographie économique*, 6, pp. 1129-1156.
- Lee R.D. 1994, *Fertility, mortality and intergenerational transfers. Comparisons across steady states*, in J. Ermish, N. Ogawa (eds.), *The Family, the Market and the State in Ageing Societies*, Clarendon Press, Oxford, pp. 135-157.
- Musgrave R.A. 1981. *A reappraisal of financing social security*, «Social security financing», F. Skidmore (ed.), MIT Press, Cambridge, pp. 89-127.
- Orszag P.R., Stiglitz J.E. 2001, *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, in R. Holzmann, J.E. Stiglitz (eds.),

Il sistema
previdenziale
pubblico tra
vincoli e scelte

New Ideas About Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century, The World Bank, Washington, pp. 17-62.

Ritter G.A. 1991, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im Internationalen Vergleich*, Oldenbourg Verlag, Munchen (trad. it. *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 1996).

Sanderson W., Scherbov S. 2016, *A unifying framework for the study of population ageing*, «Vienna Yearbook of Population Research», 14, pp. 7-40.

Lectio Magistralis

Titoli pubblicati

- Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010
- Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010
- Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012
- Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013
- Luigi Dei, *Maria Skłodowska Curie: l'ostinata abnegazione di un genio*, 2013
- Roberto Casalbuoni, *La ricerca del bosone di Higgs*, 2013
- Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014
- Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014
- Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014
- Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015
- Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015
- Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015
- Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016
- Carlo Trigilia, *Crescita economica e coesione sociale nelle democrazie avanzate. Un divorzio inevitabile?*, 2017
- Giuliano Amato, *Le identità nazionali nell'Unione Europea*, 2018
- Gustavo De Santis, *Il sistema previdenziale pubblico tra vincoli e scelte*, 2019
- Marc Lazar, *I mutamenti delle democrazie contemporanee. I casi della Francia e dell'Italia*, 2019

