ONORATO CASTELLINO

LA PREVIDENZA SOCIALE IN ITALIA: QUANTO SOCIALE E QUANTO PREVIDENTE? (*)

> ... the thrifty hire I sav'd under your father,
> which I did store to be my foster-nurse
> when service should in my old limbs lie lame,
> and unregarded age in corners thrown ...
>
> (SHAKESPEARE, *As you like it*)

1. *Alcune premesse.* — In una *laudatio temporis acti* fra le più smaglianti, suggestive ed esemplari (1), Luigi Einaudi scriveva:

« La pensione di vecchiaia è... un povero surrogato di quel più alto tipo di società nella quale essa è inutile perché il vecchio possiede nella casa propria, nel podere ereditato o costrutto pezzo a pezzo, nel patrimonio formato col risparmio volontario, nell'affetto di una famiglia saldamente costituita il presidio sicuro contro l'impotenza della vecchiaia » (2).

Con più povero e scarno linguaggio, si può dire che, nello *status quo antea* in cui non esistono regimi previdenziali obbligatori, il sostentamento degli anziani, degli invalidi e dei loro

---

(*) Le ricerche negli atti parlamentari sono state in gran parte svolte dalla dottoressa Maria Rosa Sobrero, alla quale l'autore esprime il suo vivo ringraziamento.

Nel corso della relazione, si intende per « previdenza sociale » l'insieme delle norme e delle istituzioni volte all'erogazione di pensioni di vecchiaia, di invalidità e ai superstiti. Sono escluse dal quadro le rendite per infortuni e malattie professionali (gestione INAIL), le pensioni di guerra, gli assegni di Vittorio Veneto e le pensioni ai mutilati, agli invalidi e ai ciechi civili. Per un quadro normativo e statistico della previdenza soicale cfr. MORCALDO [35] e gli allegati alla reecnte relazione del C.N.E.L. [4], oltre che l'apposita appendice (sino al 1978) e il capitolo terzo del volume terzo (dal 1979) della Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Salvo esplicita menzione in contrario, si intenderà col termine di « pensioni » (e rispettivamente di « anziani ») l'insieme dei trattamenti di vecchiaia, di invalidità e ai superstiti (e rispettivamente de loro percettori).

(1) I tre aggettivi sono di CAFFÈ ([23], pp. XVIII-XIX).

(2) EINAUDI ([23], p. 95).

familiari superstiti non ancora in età lavorativa è affidato a due possibilità, alternative o congiunte:

— il *risparmio individuale*, come interpretato dalla teoria del ciclo vitale (i lavoratori attivi accantonano una parte dei propri redditi per provvedere, col montante così accumulato, alle future necessità proprie e degli eventuali superstiti);

— la *solidarietà familiare* (gli adulti mantengono gli anziani e gli invalidi oltre che i giovani, e così « investono » nei giovani che a tempo debito li manterranno a loro volta).

Analogamente, due sono le alternative pure (ovviamente combinabili in infinite gradazioni intermedie) a cui può ispirarsi la gestione finanziaria di un regime previdenziale obbligatorio che venga istituito *ex novo* (3):

— la *capitalizzazione*, cioè l'accantonamento a riserva dei contributi nel periodo iniziale, per trarre poi da questa riserva e dai suoi frutti le somme necessarie per l'erogazione delle prestazioni a mano a mano che i contribuenti iniziali, passando dalla condizione di attivi a quella di pensionati, ne maturino il diritto;

— la *ripartizione*, cioè l'utilizzazione dei contributi riscossi in ciascun periodo per l'erogazione delle prestazioni dovute in quello stesso periodo.

Ove, infine, si guardi ai criteri con cui sono determinate le prestazioni spettanti a ogni singolo beneficiario, i due principii estremi (anch'essi combinabili in qualsivoglia proporzione) possono così individuarsi:

— *equivalenza attuariale* fra i benefici promessi a ogni assicurato e i contributi da lui pagati (4);

— *commisurazione* delle prestazioni *allo stato di bisogno*, con scarso riguardo (e, al limite, senza alcun riguardo) alla pre-

---

(3) Per una più precisa analisi dei sistemi finanziari applicabili alle assicurazioni sociali, cfr. COPPINI ([21], pp. 5-8).

(4) Un sistema previdenziale obbligatorio, che si limitasse a promettere a ogni lavoratore l'equivalente attuariale dei contributi da lui versati, e pertanto non si proponesse alcuna finalità redistributiva, non per questo rappresenterebbe un inutile doppione del risparmio individuale o delle assicurazioni volontarie. Attraverso l'obbligo assicurativo, infatti, vengono sottoposti a tutela anche coloro (e le famiglie di coloro) che, per ottimismo o ignoranza o imprevidenza, non avrebbero spontaneamente provveduto a risparmiare né a stipulare una polizza, o non avrebbero saputo impiegare i propri risparmi. Per ulteriori considerazioni su questo punto cfr. FELDSTEIN in BOSKIN ([13], pp. 18-21); DIAMOND [22].

cedente storia contributiva, e con prevalenti finalità redistributive.

Per ciascuna delle tre prospettive via via considerate si ha dunque una coppia di soluzioni pure o estreme, che possono sintetizzarsi nel seguente quadro.

	Regime previdenziale obbligatorio	
I. *Status quo antea*	II. Sistema finanziario	III. Determinazione delle prestazioni individuali
A) Risparmio individuale	A) Capitalizzazione	A) Equivalenza attuariale
B) Solidarietà familiare	B) Ripartizione	B) Commisurazione al bisogno (o altre finalità redistributive)

È sembrato opportuno partire da queste premesse perché soltanto la simultanea considerazione delle tre prospettive ora indicate (cioè delle tre colonne del quadro sinottico), o di almeno due fra esse, permette di impostare correttamente molte delle questioni, di principio e di fatto, connesse con l'istituzione o con l'espansione di un sistema di previdenza sociale. Basti sottolineare, ad esempio, che il dibattito sui rispettivi effetti e pregi della capitalizzazione e della ripartizione (alternative indicate nella seconda colonna) rischia di risultare vacuo e inconcludente ove non sia fondato su un preciso confronto con lo *status quo antea* (e quindi con l'una o con l'altra delle alternative indicate nella prima colonna) e su una esplicita indicazione delle eventuali finalità redistributive (ossia della combinazione preferita fra i due obbiettivi indicati nella terza colonna) (5).

(5) A tutta prima, appare comodo e, per dir così, logicamente armonioso leggere il quadro secondo le righe: la prima (formata dalle alternative I A, II A e III A) dipinge il passaggio dalla previdenza individuale a un sistema che si limita a rendere obbligatori i comportamenti anteriori, continuando ad attribuire a ogni individuo i frutti del suo risparmio; la seconda riga (formata dalle alternative I B, II B e III B) illustra la «socializzazione» della situazione precedente, cioè l'allargamento all'intera collettività nazionale dei trasferimenti solidaristici dapprima circoscritti all'àmbito familiare. Ma questa lettura secondo le righe non è l'unica possibile, né corrisponde necessariamente alla successione degli eventi: una nazione può passare, o almeno proporsi di passare, dall'alternativa I A nel regime precedente (risparmio individuale) all'alternativa finanziaria II B nel regime obbligatorio (riparti-

2. *La redistribuzione del reddito entro una stessa generazione: breve esame della legislazione italiana.* — Iniziamo col considerare gli effetti redistributivi del sistema previdenziale, per tali intendendo tutti gli allontanamenti dall'equivalenza attuariale (calcolata in termini reali e non meramente nominali) tra contributi versati dal singolo assicurato e prestazioni a lui promesse (6). Si accoglie nel presente studio, pur nella coscienza del fatto ch'essa non può considerarsi inequivocabilmente provata, l'ipotesi che nel lungo periodo i contributi sociali — anche per la quota giuridicamente posta a carico del datore di lavoro — si trasferiscano sul reddito del lavoratore.

Se il sistema previdenziale considerato è in vigore (senza modificazione alcuna) da gran tempo, e più precisamente se tutti gli attuali membri della popolazione, attivi e pensionati, sono entrati nella vita lavorativa quando il sistema era già stato istituito, si è raggiunto il « periodo di regime ». Tutte le classi di età viventi hanno pagato e pagano i contributi, ovvero (ove ne ricorrano i presupposti) hanno percepito e percepiscono le pensioni secondo la medesima normativa. Non vi è dunque differenza alcuna nel trattamento delle diverse classi di età: eventuali differenze sussistono — se previste dal sistema — soltanto nell'ambito di una stessa classe di età, o, in altre parole, gli effetti redistributivi si verificano soltanto entro una stessa generazione.

A questi effetti redistributivi è rivolta l'analisi di questo paragrafo e del successivo; più avanti si passerà a trattare della redistribuzione tra generazioni diverse.

Le prime avvisaglie della previdenza sociale in Italia (e più precisamente ancora nel Regno Sardo)) si ispirarono a un principio rigorosamente assicurativo. La relazione al progetto di legge sulla « Istituzione di una Cassa di rendite per la vecchiaia », presentato dal Ministro Lanza nel 1858, mostra un'entusiastica fiducia nelle « combinazioni economiche e matematiche » le quali permettono di « ricevere picciole somme; impiegare ciascuna di esse in modo che frutti un interesse del tanto per cen-

---

zione), oppure viceversa; così come un regime a capitalizzazione (II A) può erogare pensioni lontane dall'equivalenza attuariale e ispirate a finalità redistributive (III B).

(6) Sulla definizione e sulla misura dei flussi redistributivi messi in atto da un sistema di pensione, cfr. CASTELLINO ([18] e [19], pp. 27-37) e bibliografia ivi citata.

to; impiegare questo interesse e l'interesse degli interessi per formarne un capitale, ed infine tener ragione delle probabilità di vita o di morte di colui al quale questo capitale deve fruttare, per costituirgli una rendita vitalizia ». Dunque « la progressione ascendente del multiplo degli interessi mostrando... come un capitale diventi meravigliosamente più fruttifero a misura che ne aumenta la durata dell'impiego, incita il poco agiato a cominciare di buon'ora i suoi risparmi » (7).

Sulla scia di queste ottimistiche prospettive, il Parlamento del Regno di Sardegna approvò la legge 15 luglio 1859, n. 3595, istitutiva della Cassa di rendite vitalizie per la vecchiaia, la quale aveva carattere volontario. Ma per la mancata emanzione del decreto ministerile che avrebbe dovuto stabilire la data di inizio delle operazioni, e forse più ancora perché gli eventi politici successivi distrassero l'opinione pubblica dai problemi previdenziali, la legge non ebbe mai pratica attuazione.

Un quarantennio più tardi (legge 17 luglio 1898, n. 350), compiuta ormai da tempo l'unificazione italiana, e dopo quasi un ventennio di studi e di progetti legislativi, fu istituita la Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e per la vecchiaia degli operai, anch'essa avente natura volontaria. Il principio informatore era nuovamente quello dell'equivalenza attuariale fra contributi e prestazioni, ma con qualche correzione: nelle parole del ministro proponente (Guicciardini), la Cassa « rende a ciascuno quel tanto che lo sforzo della previdenza da ciascuno fatto, integrato da sussidi complementari, ha prodotto » (8). I « sussidi complementari » erano alimentati da somme raccattate qua e là (quali l'importo dei biglietti di banca e dei libretti postali prescritti) e accreditate in misura capitaria uguale a tutti gli iscritti. L'uguaglianza della misura capitaria fu scelta, in luogo della proporzionalità ai contributi versati, col dichiarato proposito di correggere a favore dei redditi più bassi il rigore dell'equivalenza attuariale (9).

Nel primo ventennio di questo secolo, il principio della previdenza obbligatoria, già affermato per i dipendenti statali, si

---

(7) Cfr. INPS ([5], pp. 215-216).

(8) Cfr. INPS ([5], p. 258).

(9) « Sarebbe ... ingiusto e contrario allo stesso fine che si propone la Cassa con l'erogazione delle sue quote di concorso a favore degli iscritti, proporzionare la misura di queste quote a quelle dei contributi individuali, togliendo così ogni efficacia alla quota di concorso ai più miseri... » ([5], p. 261).

estese non soltanto ai dipendenti degli enti locali (comuni, province e aziende municipalizzate, in date diverse tra il 1904 e il 1914), ma altresì ad alcuni rapporti di lavoro di diritto privato, sino a che trovò la sua generalizzazione a tutto il settore privato con il decreto-legge 21 aprile 1919, n. 603, che peraltro riportava, senza modificazioni sostanziali, il testo di un disegno di legge ministeriale del 28 novembre 1918. Quest'ultima data è significativa, e manifesta l'intenzione della classe politica di mantenere, dopo la vittoria, alcune delle promesse fatte durante gli anni del conflitto. Col decreto-legge del 1919, l'Italia entrò nell'epoca della previdenza obbligatoria per tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati (10).

Nel nuovo regime obbligatorio, i contributi si commisuravano alla retribuzione, con una proporzionalità non esatta ma approssimata a scaglioni. A sua volta, la pensione si determinava in base ai contributi versati, secondo una formula che favoriva le contribuzioni più modeste. La formula fu più volte modificata, ma sino al 1968 rimase fermo il principio fondamentale (detto « metodo contributivo ») secondo cui la pensione dipendeva — sia pure con criteri grossolani — dai contributi versati, con correttivi a favore delle retribuzioni e/o delle anzianità contributive più basse (11).

---

(10) Per il settore privato, l'assicurazione copriva l'invalidità e la vecchiaia, e soltanto nel 1945 fu estesa ai superstiti. Quanto ai lavoratori autonomi, l'inizio dell'assicurazione obbligatoria avvenne tra il 1957 e il 1966 (v. *infra*). Come è noto, al regime generale (detto fino al 1970 « Assicurazione generale obbligatoria » e poi « Fondo pensioni lavoratori dipendenti ») sono previste numerose eccezioni (cfr. C.N.E.L., [4], pp. 274-275) alle quali la presente relazione non farà alcun cenno.

(11) Secondo la formula iniziale, contenuta nel d.d.l. del 1919 (art. 8), la pensione annua era pari a:

0,66 × importo complessivo dei primi 120 contributi qiundicinali;
+ 0,50 × importo complessivo dei successivi 120 contributi quindicinali;
+ 0,25 × importo complessivo di tutti i contributi successivi ai primi 240;
+ 100 lire (concorso dello Stato).

In questa formula, mentre le 100 lire del concorso statale rappresentano null'altro che una correzione proporzionalmente più importante per i redditi più bassi, il peso attribuito all'epoca di versamento dei contributi è almeno in parte riconducibile a principi di equivalenza attuariale: i versamenti più antichi hanno avuto più tempo per accumulare interessi composti.

Nelle successive versioni (legge 13 dicembre 1928, n. 2900; R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636; R.D.L. 18 marzo 1943, n. 126; legge 4 aprile 1952, n. 218, l'ultima delle quali ha avuto efficacia sino al 1968 cfr. [6], pp. 325, 335, 341, 344-45, 355), il tempo dei versamenti è divenuto irrilevante (il che rappresenta ovviamente una grossolana approssimazione, ma non si propone di essere una deviazione sistematica rispetto a corretti criteri di equivalenza attuariale), mentre è rimasto fermo — oltre all'addendo fisso di L. 100 a carico dello Stato — un

I provvedimenti di adeguamento monetario del 1945-47 incrinarono sensibilmente il principio della corrispondenza fra prestazioni e contributi. Se, infatti, il legislatore si fosse limitato a maggiorare di una uguale proporzione tutte le pensioni, non si sarebbe con ciò allontanato da quel principio, applicandolo anzi in termini reali e non meramente monetari. Ma in tale periodo furono istituiti trattamenti annui minimi (1945 e 1946), assegni di contingenza graduati secondo l'età del beneficiario e la categoria della pensione ma indipendenti dalla misura della pensione stessa (1947) e indennità di caropane in misura capitaria fissa (1947), elementi tutti che si discostano nettamente dal criterio di proporzionalità fra contributi e prestazioni, e accentuano le condizioni di favore per i redditi più bassi.

Nel 1952, questo ormai complicato sistema di rivalutazioni monetarie fu ristrutturato e semplificato, mantenendosi peraltro l'istituto dei trattamenti minimi, che da allora in poi ha acquisito importanza crescente.

Pur nel desiderio di rimanere in una visione di sintesi, non è possibile passare sotto silenzio le seguenti caratteristiche della normativa dell'ultimo trentennio (1950-1980), che hanno avuto rilevante influenza, tra l'altro, sulla relazione fra contributi e prestazioni (queste caratteristiche debbono essere interpretate alla luce dell'istituto dei minimi, nel senso che ogni facilitazione nel conseguimento del *diritto* alla pensione può tradursi, grazie a tale istituto, in un cospicuo vantaggio in termini di rapporto fra prestazioni godute e contributi in precedenza versati):

— per i lavoratori dipendenti agricoli e domestici è sempre stato previsto, in particolare sino al 1972, un livello contributivo bassissimo, che ugualmente permetteva di raggiungere il trattamento minimo di pensione;

— la prosecuzione volontaria, a cui è ammesso chiunque abbia raggiunto anche un solo anno di anzianità contributiva obbligatoria, è stata caratterizzata da oneri poco più che sim-

---

principio di produttività marginale decrescente dei contributi. Per esempio, secondo la normativa vigente dal 1952 al 1968, la pensione annua base (rivalutabile secondo coefficienti di tanto in tanto adeguati all'inflazione) si calcolava come segue:

0,45 × le prime 1500 lire di contributi;
+ 0,33 × le successive 1500 lire;
+ 0,20 × il rimanente importo di contributi;
+ 100 lire.

bolici sino al 1978, e tuttora assai modesti, pur permettendo anch'essa di conseguire il diritto alle prestazioni minime;

— dello stesso diritto godono i pensionati per invalidità, il cui numero, come è ben noto, ha progressivamente raggiunto, grazie alle liquidazioni intervenute nel ventennio 1955-75, livelli patologici;

— la minore età di pensionamento di vecchiaia per le donne (55 anni anziché 60) comportava, sino al 1969, una formula di liquidazione della pensione lievemente meno favorevole di quella dei maschi. Ma questa piccola discriminazione, certamente non tale da compensare il vantaggio demografico-finanziario derivante dal pensionamento a 55 anziché a 60 anni e dalla più elevata vita media, è sembrata poco cavalleresca al legislatore del 1969, che l'ha eliminata disponendo l'equiparazione del trattamento delle donne a quello degli uomini (12);

— dal 1969 è riscattabile a fini pensionistici, con onere modesto, il periodo del corso legale di laurea;

— nel 1968-69, il metodo « contributivo » di calcolo delle pensioni fu sostituito dal metodo « retributivo », ossia dalla commisurazione della pensione alla retribuzione media dell'ultimo triennio.

Quanto sopra riguarda il regime generale dell'INPS, cioè la generalità dei lavoratori dipendenti. Ma negli ultimi trent'anni, come è noto, sono anche intervenuti:

— l'estensione dell'assicurazione ai lavoratori autonomi: ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni nel 1957; agli artigiani nel 1959; ai commercianti nel 1966. Per tutte queste categorie, i contributi sono stati mantenuti a livelli irrisori fino al 1973 e progressivamente aumentati, ma sempre rimanendo lontani dalla misura media del regime generale dei lavoratori dipendenti, da quell'anno in poi. Per contro, i trattamenti minimi sono stati stabiliti per i lavoratori autonomi in misura abbastanza vicina, e per qualche periodo identica, a quella del regime generale. È ben vero che l'età di pensionamento per vecchiaia dei lavoratori autonomi è più elevata (65 anni per gli uomini

(12) Si potrebbe ancora obiettare che, pur dopo l'estensione ai vedovi (ancorché giovani e sani) del diritto alla pensione ai superstiti (art. 11 della legge 9 dicembre 1977, n. 903), la probabilità di morire prima del coniuge e/o lasciando figli minorenni è più bassa per le donne che per gli uomini. Ma questa differenza non è certamente tale da compensare il trattamento preferenziale derivante dal conseguire la pensione cinque anni prima e dal vivere più a lungo.

e 60 per le donne, contro 60 e 55 nel regime generale), ma questo requisito è stato ampiamente aggirato con il ricorso alle pensioni di invalidità (13).

— l'istituzione nel 1969 della « pensione sociale », erogata a tutti i cittadini di età superiore a 65 anni, indipendentemente da qualsiasi precedente contribuzione, purché dimostrino di essere privi di altre fonti di reddito.

Quanto ai regimi pensionistici dei dipendenti pubblici (statali e locali), la loro principale differenza rispetto alla normativa generale dell'INPS sta in ciò, che 20 anni di anzianità contributiva sotto lo Stato, e 25 sotto gli enti locali, sono sufficienti — *indipendentemente dall'età* — per conseguire il diritto alla pensione. Il limite è ridotto di 5 anni (e scende quindi rispettivamente a 15 e 20 anni) per le donne coniugate o con prole (si noti la disgiuntiva: per avere titolo all'abbuono è sufficiente un marito, non sono necessari i figli). Al raggiungimento del limite concorre il riscatto degli anni di studio universitario.

Una parola infine sull'indicizzazione. L'adeguamento delle pensioni alle mutazioni del metro monetario fu dapprima disposto con provvedimenti *una tantum* (1952, 1958, 1962, 1965, 1969); poi commisurato automaticamente — a partire dal 1971 — alle variazioni del costo della vita; e infine, dal 1976, disciplinato da un meccanismo composito che prevede (per tacere dei fondi speciali e delle gestioni minori) quattro sistemi diversi:

— le pensioni dei lavoratori autonomi e le pensioni sociali sono indicizzate al costo della vita;

— le pensioni minime dei lavoratori dipendenti sono indicizzate ai salari minimi contrattuali;

— le pensioni dei lavoratori dipendenti superiori al minimo godono di un aumento uguale per tutte commisurato al costo della vita (e più precisamente ai punti di contingenza) e di un aumento percentuale pari alla differenza fra due percentuali di aumento, quella dei salari minimi contrattuali e quella del costo della vita; dato il rapporto in cui il valore unitario dei punti di contingenza sta alle pensioni di poco superiori al minimo, la « doppia indicizzazione » favorisce in misura sensibilissima

---

(13) È inoltre importante ricordare che il favorevolissimo rapporto tra prestazioni e contributi induce a « infiltrarsi » nel numero degli assicurati persone che in realtà non svolgono alcuna attività di lavoro autonomo: cfr. Morcaldo ([35], pp. 94-95).

queste pensioni, mentre penalizza quelle pari o superiori a 2-3 volte il minimo;

— le pensioni pubbliche, infine, sono regolate da un meccanismo analogo, ma non identico, a quello delle pensioni dei lavoratori dipendenti superiori al minimo.

3. *Caratteristiche della redistribuzione entro la stessa generazione: il legislatore ne è stato cosciente?* — È evidente in tutte le norme testé brevemente elencate un progressivo — e ulteriore rispetto ai correttivi già insiti nella originaria legislazione del 1919 — allontanamento del sistema previdenziale italiano dai principi della equivalenza attuariale. Ci si deve quindi porre un interrogativo fondamentale: questi allontanamenti si sono tradotti in altrettanti avvicinamenti al principio della commisurazione al bisogno? Coloro che hanno ricevuto e ricevono ben più (e spesso enormemente più) del montante attuariale dei contributi versati appartengono a famiglie, gruppi, categorie sociali che si collocano nelle fasce di reddito più basse?

A questo interrogativo sembra di poter dare risposta positiva in alcuni casi, dubbia in altri, e in altri ancora negativa.

a) La redistribuzione operata dal sistema previdenziale può — e soprattutto poteva nei decenni '50 e '60 — dirsi corretta quando andava in favore degli operai agricoli. Del pari corretta è, con l'ovvia eccezione dei casi di frode, la redistribuzione a favore degli ultrasessantacinquenni privi di altri redditi.

b) La risposta è dubbia nel caso dei lavoratori domestici, dei prosecutori volontari, delle invalidità generosamente riconosciute, delle donne. Il prosecutore volontario può essere persona che ha abbandonato l'attività per carenza di occasioni di lavoro, o per le pressanti esigenze di una famiglia numerosa; ma può anche averlo fatto soltanto perché il coniuge (in generale, il marito) percepisce un reddito elevato. Il titolare di una pensione di invalidità che sia ancora abile al lavoro può risiedere in zone dove il lavoro scarseggia, nel qual caso la pensione può considerarsi una forma — sia pure anomala — di sussidio di disoccupazione, ma pure in zone dove il lavoro è occulto e sommerso (grazie anche al concorso di interessi che si crea appunto fra imprenditore e lavoratore-pensionato per mantenerlo tale). La minore età di pensionamento delle donne può essere

giustificata dalla minore attitudine fisica nel caso di lavori pesanti, non anche nel caso di attività impiegatizie.

c) Gli allontanamenti dall'equivalenza attuariale appaiono anche allontanamenti da una corretta redistribuzione almeno nei seguenti casi:

— discriminazione a favore dei lavoratori autonomi (14), che sarebbe giustificata soltanto se il loro reddito medio fosse sensibilmente più basso di quello dei lavoratori dipendenti; ma ciò non è affatto provato, e anzi — almeno nel caso degli artigiani e dei commercianti, oltre che dei coltivatori delle regioni agricole ricche — vale probabilmente la diseguaglianza inversa:

— minore anzianità contributiva richiesta ai dipendenti pubblici, della quale facilitazione usano soprattutto avvalersi coloro che possono sfruttare in altre attività, spesso lucrose, l'esperienza acquisita nel pubblico impiego, e le donne il cui reddito di lavoro non è indispensabile alla famiglia;

— metodo retributivo di determinazione della pensione, che favorisce più che proporzionalmente (rispetto ai contributi complessivamente versati) coloro la cui carriera retributiva è stata sensibilmente *crescente*, cioè coloro le cui retribuzioni finali sono più *elevate* (15).

d) Quanto ai meccanismi di iper- o ipo-indicizzazione, attraverso i quali ogni scatto della « scala mobile » determina un sensibile riaggiustamento delle posizioni relative, è difficile giustificare il fondamento logico od equitativo di norme che delegano il compito di determinare la misura e i tempi di cospicui trasferimenti di reddito proprio a quel processo inflazionistico, che tutte le parti sociali affermano di volere con ogni fermezza contrastare.

E ora un secondo interrogativo: queste redistribuzioni casuali o perverse sono state esplicitamente volute dal legislatore, o gli sono state strappate *per vim vel fraudem* da abili pressioni corporative, o addirittura rappresentano impreviste conseguenze di sviste ed errori tecnici?

---

(14) Per indicazioni quantitative cfr. CASTELLINO ([19], pp. 94-95).

(15) Per una valutazione di questi vantaggi, cfr. CASTELLINO ([19], pp. 62-64). Il metodo retributivo induce inoltre alla denuncia di retribuzioni inferiori al vero nelle età giovanili, e per contro ad aumenti retributivi di favore, o addirittura fittizi, nell'ultimo periodo anteriore al pensionamento.

Nel caso dei *lavoratori autonomi,* è opportuno distinguere fra i coltivatori diretti e le altre due categorie (artigiani e commercianti).

La relazione al Senato sul disegno di legge istitutivo dell'assicurazione obbligatoria per i coltivatori diretti (anno 1957) abbonda, oltre che di retorica, di riferimenti alla « benemerita categoria dei lavoratori dei campi la quale opera in silenzio e in silenzio soffre », e il cui reddito medio è nettamente inferiore a quello degli altri settori, e conclude che l'onere dell'assicurazione « sarebbe ... insopportabile ... senza il massiccio intervento dello Stato ».

Il legislatore era dunque pienamente avvertito, almeno nell'*an* (sul *quantum* si ritornerà più avanti: cfr. il par. 7), che gli si chiedeva di deliberare un trasferimento a favore della categoria.

Per gli artigiani e i commercianti, la relazione ai disegni di legge istitutivi è molto più sfumata. Dopo l'omaggio di rito a « una così numerosa e omogenea categoria, benemerita non solo sul piano economico e produttivo, ma altresì su quello morale, politico e sociale », i deputati proponenti la pensione agli artigiani (d.d.l. n. 42 presentato alla Camera il 20 giugno 1958) affermano di volere « educare alla previdenza e quindi al risparmio le più giovani leve del lavoro autonomo ed abituarle a fare assegnamento sulle proprie forze » e « affermare il principio che alla previdenza si giunge attraverso il rispamio, con l'indispensabile aiuto dello Stato e cioè della collettività ». La relazione al disegno di legge governativo per i commercianti (n. 2599, presentato alla Camera l'8 settembre 1965) fa minore leva sulla mozione degli affetti ed è per contro più ricco di dati numerici, ma in ambedue i casi il parlamentare non particolarmente sospettoso non poteva che trarre, dalla lettura delle relazioni, l'impressione che gli si chiedesse di sancire un modesto contributo statale a un ordinamento previdenziale sostanzialmente autosufficiente. È noto invece che negli anni '70 non soltanto la gestione dei coltivatori diretti, ma anche quelle degli artigiani e dei commercianti, hanno registrato i disavanzi più clamorosi.

Quanto al *metodo retributivo,* è facile constatare con quanta concordia esso sia stato non soltanto perseguito, ma altresì vantato come una storica conquista, dal Governo, dai partiti poli-

tici, dai sindacati dei lavoratori. L'introduzione nel regime generale — operata con le leggi 18 marzo 1968, n. 238 (completata dal d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488) e 30 aprile 1969, n. 153 — del criterio « retributivo », che sancisce il collegamento tra la pensione e la retribuzione degli anni più recenti, è stata salutata da commenti quasi unanimemente positivi; le voci discordi pronunciavano semmai l'incitamento a fare di più e più presto. Nelle discussioni parlamentari che precedettero l'approvazione della legge del 1968 (16), il Governo ricordò più volte, in commissione e in aula, come il disegno di legge fosse stato formulato « dopo lunghe e difficili consultazioni con le organizzazioni sindacali, le quali avevano posto, come pregiudiziale alle trattative, l'agganciamento delle pensioni alla retribuzione dell'ultimo triennio » (17). Secondo l'on. Storti, il provvedimento garantisce « il collegamento della pensione al salario dell'ultimo triennio, che rappresenta una conquista definitiva per i lavoratori » (18). L'on. Lama, pur tra le critiche, menziona « il positivo aspetto dell'agganciamento all'ultima retribuzione » (19); gli fa eco l'on. Amendola, per il quale il provvedimento « non è da respingere in blocco per qualche suo aspetto positivo, quale, ad esempio, l'aggancio delle pensioni alla media del salario dell'ultimo triennio » (20).

Anche la legge 30 aprile 1969, n. 153 — che confermò il principio « retributivo », elevando anzi dal 65 % al 74 % (80 % dal 1° gennaio 1976) la quota dell'ultima retribuzione spettante ai lavoratori con anzianità quarantennale — fu, come dice la relazione governativa, il « vivo frutto della più ampia e costruttiva collaborazione fra il governo e le organizzazioni sindacali » (21).

---

(16) Per una sintesi dei resoconti parlamentari che qui interessano, cfr. « Previdenza sociale », marzo-aprile 1968, pp. 449-455.

(17) *Ibidem*, p. 450, intervento del sen. Bosco, Ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Cfr. altresì *ibidem*, p. 451 (on. Zambelli) e 454 (sen. Varaldo e sen. Viglianesi).

(18) *Ibidem*, p. 450; cfr. altresì p. 452.

(19) *Ibidem*, p. 450.

(20) *Ibidem*, p. 451. Fra tanti osanna, rimane isolata la voce di un senatore, il quale « richiama l'attenzione dei colleghi sulla grave circostanza che gli operai, dopo aver dato il loro massimo rendimento in età ancor giovane, vengono successivamente confinati in reparti in cui, se certamente il ritmo di lavoro non è molto intenso, d'altra parte i salari subiscono una sensibile decurtazione, con gli evidenti riflessi negativi sul trattamento pensionistico » (*ibidem*, p. 454). Per una critica analoga, cfr. GORRIERI ([30], pp. 167-168).

(21) Cfr. « Previdenza sociale », marzo-aprile 1969, p. 402.

Poiché il metodo retributivo viene tuttora considerato un'irrinunciabile conquista dei lavoratori e dei loro rappresentanti, i quali peraltro negli anni settanta hanno tenacemente perseguito una politica di appiattimento non soltanto dei redditi ma anche delle pensioni, lo studioso non può non trarne l'impressione di trovarsi di fronte a un comportamento inspiegabilmente contraddittorio.

Una parola infine sul meccanismo di « *doppia indicizzazione* » delle pensioni dei lavoratori dipendenti superiori al minimo, meccanismo introdotto con la legge 3 giugno 1975, n. 160 (osservazioni analoghe valgono per le pensioni dei dipendenti pubblici, a cui un metodo consimile è stato esteso un anno dopo).

Nelle intenzioni dei proponenti, la quota correlata ai punti di contingenza « realizza un obbiettivo di perequazione », mentre la quota percentuale (differenza fra le due percentuali d'aumento dei salari contrattuali e del costo della vita) ha il « fine di garantire a tutte le pensioni un certo rapporto con la retribuzione, che è alla base del trattamento pensionistico » (relazione ministeriale al d.d.l. n. 3772 presentato il 16 maggio 1975).

A ben vedere, ambedue queste affermazioni sono ambigue o scorrette. Nell'« obbiettivo di perequazione » si cela un grosso equivoco: la quota fissa, infatti, comporta bensì un avvicinamento (ciò intendeva il Governo col termine « perequazione ») entro l'ambito delle pensioni superiori al minimo, ma al tempo stesso provoca un progressivo allontanamento tra le pensioni minime e quelle anche di poco superiori (22). È dubbio se Governo e legislatore abbiano deliberatamente inteso provocare questa così cospicua divaricazione — che interessa, dall'uno o dall'altro versante, milioni di pensionati — o semplicemente non se ne siano resi conto.

Del pari ingannevole è l'affermazione che l'aumento percentuale garantisca « un certo rapporto con la retribuzione ». Siano P l'importo della pensione precedente, r e c rispettivamente i tassi unitari di aumento delle retribuzioni e del costo

(22) Nell'anno 1975, il minimo dei lavoratori dipendenti era pari a 55.950 lire mensili, e da allora al gennaio 1980 è salito — per effetto dell'indicizzazione ai salari minimi — a L. 142.950. Nel frattempo, una pensione che nel 1975 fosse pari a L. 56.000 mensili, cioè appena superiore al minimo, è divenuta nel gennaio 1980 — per effetto dei punti di contingenza oltre che del modesto aumento percentuale — pari a L. 235.150.

della vita, Q la quota fissa di adeguamento commisurata ai punti di contingenza. Definiamo $\bar{P} = Q/c$ l'importo di una pensione che risulta esattamente indicizzata al costo della vita grazie alla quota fissa. La pensione P, dopo l'adeguamento, è pari a

$$P(1 + r - c) + \bar{P}c$$

da cui risulta immediatamente che soltanto per $P = \bar{P}$ l'adeguamento complessivo mantiene la pensione in rapporto costante con la retribuzione (*rectius*, con il salario minimo contrattuale). Per le pensioni inferiori e superiori, l'importo adeguato si muove così rispetto al costo della vita, come rispetto alla retribuzione, in misura *del tutto casuale*, che dipende sia dalla relazione tra P e $\bar{P}$, sia dalla differenza tra r e c, sia dal livello di c (23).

4. *La redistribuzione del reddito tra generazioni.* — Nei paragrafi precedenti si è cercato di mettere a fuoco gli effetti redistributivi della normativa previdenziale quale prevista per il « lungo periodo », ossia per la situazione di regime (redistribuzione entro la stessa generazione). È tuttavia nella natura delle cose che il periodo di regime si raggiunga soltanto dopo numerosi decenni. In termini rigorosi, il sistema è a regime soltanto a partire dal momento in cui i sopravviventi fra coloro (o fra i superstiti di coloro) che entrarono nella popolazione attiva al momento dell'introduzione del sistema giungono all'età ω delle tavole finanziarie, cioè all'età più avanzata possibile. In concreto, se l'ingresso nell'età lavorativa avviene in-

(23) L'unica conseguenza certa di questo meccanismo è un graduale appiattimento, in valore reale, delle pensioni superiori al minimo, attraverso un aumento (reale) di quelle più basse e una diminuzione (reale) di quelle più elevate. Si potrebbe pensare a questo appiattimento come a un correttivo delle sperequazioni insite nel metodo retributivo, ma si tratterebbe di un caso di sovrapposizioni di un errore a un errore di segno opposto (Steve [41], p. VII). Infatti, il correttivo opera all'atto non della liquidazione ma soltanto degli adeguamenti successivi: l'intensità dell'appiattimento aumenta quindi con la sopravvivenza del pensionato, e in ogni caso dipende dalla relazione tra le variazioni dei salari e quelle dei prezzi. L'intreccio di questi parametri può condurre a effetti diversissimi, che finiscono con l'assumere carattere pressoché aleatorio.

Non si vede dunque perché le pensioni debbano essere dapprima liquidate con una deviazione, sistematica nell'*an* ma casuale nel *quantum* (perché dipende dal tasso di variazione delle retribuzioni individuali rispetto alla media), a favore dei redditi più elevati, e poi gradualmente corrette con una deviazione di effetto opposto, anch'essa sistematica nell'*an* ma casuale nel *quantum* (perché dipende dal tasso di inflazione).

torno ai 15 anni di età e se si conviene di trascurare il numero dei sopravviventi oltre l'età 85 e dei residui superstiti, sono necessari 70 anni perché si entri nel periodo di regime, sempre che in questo intervallo la normativa non sia sensibilmente mutata; in caso contrario, nasce un diverso sistema che riprende *ab initio* il suo periodo transitorio.

È dunque evidente che — non essendo conosciuto alcun legislatore il quale si sia astenuto per oltre mezzo secolo dall'apportare rilevanti modificazioni al regime previdenziale — i sistemi concretamente esistiti ed esistenti non hanno mai raggiunto la situazione di regime; e che in ogni innovazione legislativa le norme transitorie sono quelle che producono gli effetti di maggiore rilievo.

In particolare, quando istituisce un nuovo regime previdenziale per categorie in precedenza non coperte, oppure quando introduce rilevanti modificazioni a un regime preesistente, il legislatore deve decidere quale trattamento riservare a tre categorie di persone: coloro che già sono usciti dalla popolazione attiva (diciamo brevemente « gli anziani », ma intendiamo con questo termine anche gli invalidi e i superstiti); coloro che ne fanno parte; e coloro che vi entreranno in futuro. Se le norme transitorie non contemplassero eccezione alcuna ai princìpi dell'equivalenza attuariale, gli anziani non potrebbero conseguire alcun diritto alle nuove o maggiori prestazioni, e gli attivi vi parteciperebbero soltanto in proporzione agli anni di residua permanenza al lavoro. Pressoché tutta la popolazione adulta risulterebbe quindi esclusa dagli effetti pieni della nuova legislazione, che verrebbero promessi unicamente ai giovanissimi.

È peraltro frequente che l'opinione pubblica chieda, e il legislatore deliberi, che i benefici previsti dalla nuova normativa si estendano anche a coloro i quali fanno già parte della popolazione lavorativa, pur se già prossimi a uscirne, o addirittura agli anziani che già ne sono usciti. In tali ipotesi, queste classi di età vengono a godere di un rapporto tra prestazioni e contributi più favorevole di quello previsto per le classi di età che stanno appena entrando nella popolazione lavorativa.

Il legislatore italiano del 1919 si pose esplicitamente il problema del trattamento da riservare agli anziani e agli attivi prossimi al pensionamento (24). A coloro che più non si tro-

(24) Cfr. Relazione ministeriale sul disegno di legge presentato alla Ca-

vavano in condizione professionale non venne offerto alcun beneficio (25); agli attivi prossimi all'età pensionabile fu permesso di raggiungere il diritto a pensione dopo almeno 5 anni di contribuzione, anziché dopo almeno 10 come previsto in via normale. La misura della pensione fu tuttavia anche per essi determinata con applicazione della stessa formula valevole per gli altri casi, senza maggiorazioni di sorta.

Il legislatore del 1957-66 fu, verso i lavoratori autonomi, assai più generoso, permettendo il conseguimento del diritto alla pensione minima di vecchiaia dopo un solo anno (due, tre, quattro...) di contribuzione a chi, tuttora svolgendo l'attività al momento dell'istituzione della gestione speciale, avesse già raggiunto l'età pensionabile o la raggiungesse dopo uno (due, tre, quattro ...) anni.

Quanto, poi, ai numerosissimi provvedimenti che hanno aumentato (tra il 1950 e il 1980) il livello reale delle pensioni, essi (con l'unica rilevante eccezione del passaggio dal metodo di calcolo contributivo al metodo retributivo, che si applicò soltanto *ex nunc* alle nuove liquidazioni) furono generalmente estesi a tutte le pensioni vigenti, e quindi a tutta la popolazione anziana: tali immediate conseguenze, anzi, più che gli effetti differiti nel tempo, furono la principale finalità e il *primum mobile* dei provvedimenti stessi.

5. *Il «contratto sociale» fra generazioni: a) i vantaggi per la prima generazione.* — L'essenza di tutti questi provvedimenti può dunque ravvisarsi in un contratto sociale del seguente tenore: il pubblico potere introduce l'assicurazione per una categoria di lavoratori che precedentemente ne era priva; impone alla generazione in età attiva il pagamento dei contributi; destina il gettito di questi all'immediata erogazione di pensioni a favore della generazione che ha superato l'età attiva; e promette agli attuali lavoratori che, a mano a mano

---

mera dei deputati il 28 novembre 1918, concernente provvedimenti per l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia, in INPS ([5], pp. 320-321 e 351).

(25) «Comprendere anche costoro nel quadro delle odierne provvidenze avrebbe infatti il significato di trasformare completamente il carattere della legge, la sua portata finanziaria, le funzioni attribuite ai suoi organi; in una parola sovvertire tutto il quadro dei provvedimenti proposti, ingenerando una pericolosa e dannosa confusione tra funzioni e scopi essenzialmente distinti» ([5], p. 321).

ch'essi matureranno il diritto a pensione, questa sarà loro corrisposta a valere sui contributi versati dalle future generazioni.

Un contratto sociale così concepito sembra dunque presentare sul piano politico una grande attrattiva: quella di offrire un palese beneficio a qualcuno (la « prima generazione », che al momento dell'entrata in vigore del provvedimento è in età pensionabile o vi è molto prossima) senza che altri ne subisca l'onere. Alla generazione in età attiva non si impone infatti un prelievo senza contropartita, ma soltanto l'obbligo di versare contributi in vista di una controprestazione futura.

Analoga argomentazione vale per il caso in cui, nell'ambito di un sistema pensionistico già da tempo in vigore, si aumentino le prestazioni e contemporaneamente i contributi: anche in questo caso vi è un beneficio netto a favore della generazione pensionata, mentre i maggiori contributi troveranno contropartita, per chi li paga, nelle future prestazioni.

Una combinazione di prelievi e di spese che permette al potere politico di distribuire benefici senza imporre oneri sa di paradosso, o meglio ancora di gioco di prestigio, e merita dunque una più attenta analisi.

È innanzitutto opportuna una premessa. Ove alla generazione che ha già superato l'età della pensione, o vi è prossima, si concedano — al momento dell'istituzione del sistema — prestazioni del tutto simili a quelle che, a regime, spetteranno a chi sia entrato nella vita lavorativa dopo tale momento, il gettito contributivo deve essere immediatamente destinato a fronteggiare le prestazioni a favore degli anziani: la scelta tra capitalizzazione e ripartizione non è più libera, poiché la seconda alternativa è l'unica compatibile con il trattamento preferenziale a favore della generazione anziana.

Fatta questa precisazione, ci si può domandare se la prima generazione venga davvero a beneficiare di un trasferimento pari all'importo delle pensioni a essa erogate (o meglio, per tenere conto di coloro che ancora non sono usciti dalla vita lavorativa e quindi pagheranno i contributi per qualche anno, alla differenza delle pensioni erogate rispetto a quelle che risulterebbero dall'applicazione rigorosa di criteri attuariali).

Nei termini dello schema proposto nel par. 1, stiamo esaminando un sistema a ripartizione (alternativa II B) e un trattamento della prima generazione ispirato non già all'equivalenza

attuariale ma a obbiettivi di redistribuzione (alternativa III B). La risposta all'interrogativo (la prima generazione viene davvero a beneficiare di un trasferimento?) implica quindi il confronto, distintamente per ciascuna delle due alternative della colonna I, fra lo *status quo antea* e i nuovi comportamenti.

Dopo l'introduzione del nuovo sistema previdenziale, gli adulti, rispetto all'alternativa I B, dovranno pagare i contributi, ma potranno, volendolo, astenersi dal mantenere gli anziani, o almeno ridurre il proprio apporto in misura corrispondente ai trattamenti previdenziali da questi percepiti; nel qual caso gli anziani riceveranno una pensione, ma non più l'assistenza economica dei propri figli. È dunque possibile che i comportamenti individuali siano tali da neutralizzare gli effetti dell'istituzione del sistema previdenziale, ossia, come già detto *sub* 1, che questo si limiti a « socializzare » la situazione precedente.

Rispetto all'alternativa I A, gli adulti pagheranno i contributi, ma sentiranno attenuarsi il bisogno di risparmiare; e se gli anziani, dal canto loro, vivranno della pensione senza intaccare il patrimonio familiare, e lo trasmetteranno intatto ai figli, si avrà anche in questa ipotesi una neutralizzazione degli effetti dell'introduzione del sistema (26).

Sono dunque pensabili e possibili comportamenti individuali tali da annullare gli effetti dell'introduzione del sistema sui consumi degli attivi e dei pensionati, sul risparmio e sugli investimenti. Se però una neutralizzazione almeno parziale è altamente probabile, nulla prova che essa sia completa.

In primo luogo, infatti, nella transizione da I A a II B gli anziani potrebbero decidere di consumare ugualmente (almeno in parte) il proprio patrimonio, pur godendo della pensione.

In secondo luogo, è ovvio che non tutte le famiglie sono identiche nella composizione, nel patrimonio e nel reddito medio, nella propensione al risparmio, nell'atteggiamnto verso gli anziani. Prima dell'introduzione del sistema previdenziale, vi potevano essere figli che male assolvevano ai propri doveri verso i genitori e anziani riluttanti a intaccare il patrimonio accumulato, soprattutto se, non essendo questo stato convertito in una rendita vitalizia, avevano timore di consumarlo troppo ra-

---

(26) Cfr. Barro ([12], pp. 1106-1107).

pidamente rispetto alla propria sopravvivenza. E vi erano sicuramente — se il caso generale era l'I A — anziani che non avevano potuto o voluto o saputo accumulare un sufficiente patrimonio, e — se il caso generale era l'I B — anziani senza figli, o con figli troppo poveri per poter assistere i genitori.

In tutti questi casi, non vi è neutralizzazione (o comunque non vi è neutralizzazione piena) degli effetti del nuovo sistema: il reddito disponibile e i consumi degli anziani aumentano (anche se non in misura pari alle pensioni da essi percepite) rispetto alla situazione precedente; il reddito disponibile degli attivi diminuisce, con conseguente diminuzione dei loro consumi e/o dei loro risparmi, nella quale ultima ipotesi diminuisce il risparmio complessivo della nazione; nella misura dei maggiori consumi degli anziani rispetto allo *status quo antea* si ha un effettivo trasferimento a favore della prima generazione (27).

6. *Il « contratto sociale » fra generazioni: b) i costi per le generazioni successive.* — Venendo ora a considerare le generazioni entrate nella popolazione lavorativa dopo l'istituzione del sistema, si può illustrare — con semplificazioni espositive che non comportano alcuna perdita di generalità — il cosiddetto « paradosso della sicurezza sociale » (28).

Si supponga che il lavoratore *medio* trascorra 30 anni nella vita attiva e 30 anni in pensione. Non vi sia mortalità intermedia e tutti muoiano al termine del trentesimo anno di pensionamento. Sia:

g = tasso annuo di aumento delle retribuzioni
p = tasso annuo di aumento della popolazione attiva
i = tasso annuo di interesse

---

(27) Per completezza ci si può anche domandare: *quid* se si passa dalla situazione I B (solidarietà familiare) alla II A (sistema previdenziale a capitalizzazione)? La generazione attiva deve, nel periodo transitorio, sobbarcarsi due oneri: il mantenimento degli anziani e il versamento dei contributi. Gli effetti possono essere neutralizzati da una diminuzione del risparmio degli attivi, ma nelle famiglie in cui già in precedenza non si risparmiava la compensazione non è possibile e il consumo diminuisce, con conseguente aumento — attraverso l'accumulazione delle riserve matematiche previdenziali — del risparmio nazionale.

(28) Cfr. AARON [10], che a sua volta trae le mosse da un precedente lavoro teorico di SAMUELSON [40]. Si vedano altresì BUCHANAN [16] e GOLDIN [29].

k = aliquota contributiva
w_t = retribuzione media corrente nell'anno t ($t = 1, 2, \ldots 60$, dove 1 è l'anno di ingresso nella vita attiva dell'individuo considerato).

In un sistema di equivalenza attuariale, il pensionato può ricevere ogni anno una somma P pari al montante, al tasso di i, del suo contributo di trent'anni prima:

$$P_{t+30} = k\, w_t\, (1 + i)^{30} \qquad (t = 1, 2, \ldots 30) \qquad [1]$$

In un sistema a ripartizione, il pensionato medio riceve ogni anno, se la popolazione è costante ($p = 0$, nel qual caso, per le ipotesi fatte sulla mortalità, vi sono tanti attivi quanti pensionati), una somma pari al contributo pagato dall'attivo medio, cioè pari a una frazione k della retribuzione corrente, che è pari a $(1 + g)^{30}$ volte quella di 30 anni prima:

$$P_{t+30} = k\, w_t\, (1 + g)^{30} \qquad (t = 1, 2, \ldots 30)$$

Se invece la popolazione aumenta (in tutto l'intervallo dall'anno 1 all'anno 60) al tasso p, il numero degli attivi è in ogni tempo pari a $(1 + p)^{30}$ volte il numero dei pensionati, onde se i contributi dei primi sono interamente destinati al pagamento delle pensioni si ha

$$P_{t+30} = k\, w_t\, (1 + g)^{30}\, (1 + p)^{30} \qquad (t = 1, 2, \ldots 30) \qquad [2]$$

Dal confronto tra le due formule si rileva immediatamente che, a parità di aliquota contributiva k e di andamento nel tempo della retribuzione media w_t, la pensione attuarialmente equa [1] è superiore (inferiore) alla pensione corrispondente alla ripartizione pura [2] se il tasso di interesse i è superiore (inferiore) a

$$(1 + g)\, (1 + p) - 1$$

cioè, trascurando il doppio prodotto, a $g + p$.

I risultati sono pienamente estensibili al caso più generale (e in particolare a qualsiasi durata della vita lavorativa e del pensionamento e a qualsiasi tavola di mortalità), ove il mon-

tante di cui alla [1] sia espresso in termini di equivalenza demografico-finanziaria.

Di qui il paradosso: anche per le generazioni successive alla prima, un regime di pura ripartizione è preferibile a un regime di capitalizzazione se la somma del tasso di aumento delle retribuzioni e del tasso di aumento della popolazione supera il tasso di interesse. Se $i = g + p$, i due sistemi sono equivalenti.

Ci si potrebbe a questo punto domandare, sul piano empirico, quale delle diseguaglianze $i \gtrless g + p$ sia più frequente e probabile, e ancora prima se i e g debbano esprimersi in termini monetari o reali. Molti ritengono che se l'inflazione è trascurabile (nel qual caso queste due ultime alternative sono poco diverse l'una dall'altra) o comunque perfettamente anticipata nei tassi di interesse, la diseguaglianza più frequente sia $i > g$, così che, a meno di forti e continui incrementi nella popolazione lavorativa, la ripartizione sarebbe per le future generazioni meno favorevole della capitalizzazione (29).

Più che prendere posizione in questo dibattito, preme qui porre in luce il fatto che il confronto fra [1] e [2] presuppone che le due alternative siano sotto ogni altro profilo identiche, e in particolare che il livello medio e il saggio di variazione delle retribuzioni siano indipendenti dalla scelta della capitalizzazione (II A) o della ripartizione (II B). In realtà, se il problema esaminato riguarda un paese che debba scegliere fra II A e II B, le due formule sono applicabili alla situazione di regime (riguardano infatti le generazioni che avranno pagato i contributi previsti dal nuovo sistema sin dall'inizio della loro attività lavorativa), mentre i fondamentali effetti differenziali fra II A e II B si manifestano nel periodo di transizione.

Poiché, come si è visto *sub* 5, è presumibile che non tutti i comportamenti individuali siano tali da neutralizzare gli effetti sul risparmio dell'introduzione del sistema, la scelta di II B anziché di II A può provocare, in tutto il periodo transitorio (che, si ricordi, dura più di mezzo secolo), un minore risparmio e quindi una minore accumulazione di capitale. Il si-

---

(29) Cfr. CAMPBELL ([17], p. 264), GOLDIN ([29], p. 364), PARSONS e MANRO in BOSKIN ([13], p. 68) e BOSKIN ([13], p. 184). Ambedue le possibilità sono invece previste da BUCHANAN ([16], pp. 388 e 391) e da WILSON ([43], pp. 104-105).

stema entrerà dunque nel periodo di regime con una minore dotazione di capitale e un minore reddito reale, con un minore livello retributivo medio e probabilmente anche (se il tasso di risparmio è funzione crescente del reddito) con un suo minore saggio annuo di aumento. Se così è, il confronto fra [1] e [2] è fallace: w_t non ha lo stesso significato nelle due formule, essendo maggiore, e fors'anche più rapidamente crescente, nel primo che nel secondo caso (30).

Ciò spiega come la rilevanza fondamentale della scelta fra capitalizzazione e ripartizione attenga ai suoi effetti sulla formazione di capitale nel periodo transitorio (31). Se questi effetti sono rilevanti — come sostengono, con riferimento agli USA, alcuni partecipanti a un'accesa e tuttora viva controversia (32) — se ne deve concludere che l'erogazione delle pensioni alla prima generazione addossa un peso reale alle generazioni successive, e che la possibilità di distribuire benefici senza imporre oneri è soltanto apparente. In alcuni paesi (USA, Gran Bretagna), la popolazione attiva sembra prendere gradualmente coscienza di questo fatto, col risultato di una serpeggiante insoddisfazione verso i sistemi obbligatori di previdenza sociale.

Si può tuttavia obbiettare che, in uno scenario caratterizzato da una domanda cronicamente fiacca e insufficiente, gli effetti del maggiore consumo permesso agli anziani dall'introduzione di un sistema a ripartizione apparirebbero non già come un freno allo sviluppo, bensì alla luce, del tutto diversa, di stimoli al pieno impiego e (attraverso l'acceleratore) all'accumulazione di capitale. In quali periodi il nostro paese abbia sofferto per carenza di domanda e di investimenti, e in quali per insufficienza di offerta e di risparmio, è questione che non è possibile né opportuno approfondire in questa sede. Si può forse

---

(30) Del che lo stesso AARON avverte il lettore, precisando che « if saving and, hence, investment and, hence, the rate of growth of income are reduced as the level of social insurance increases, this conclusion does not necessarily follow » ([10], p. 374).

(31) Cfr. STEVE ([42], p. 381); KESSLER e altri ([32], pp. 89-93). Sul vivace dibattito svoltosi in Italia nel secondo dopoguerra cfr. AUTORI VARI [11].

(32) Cfr. FELDSTEIN [24] e bibliografia ivi citata; von FURSTENBERG e MALKIEL ([28], pp. 844-848). Un'equilibrata esposizione delle diverse valutazioni si trova in MUNNELL ([37], pp. 113-133). Chi nega o ritiene trascurabili gli effetti sulla formazione di capitale, suppone che i comportamenti individuali tendano a neutralizzare, attraverso le variazioni dei patrimoni lasciati in eredità, le conseguenze dell'introduzione del sistema (BARRO [12]).

molto brevemente e approssimativamente osservare che nei decenni Cinquanta e Sessanta, cioè nel periodo in cui fu ricostruito il regime dei lavoratori dipendenti e vennero istituiti i regimi dei lavoratori autonomi, la formazione di capitale in Italia fu — in rapporto al flusso del reddito — alquanto elevata. Inoltre, col trascorrere del tempo, il legame tra il risparmio di quel ventennio (1950-70) e la produzione attuale si fa via via meno diretto, intaccato com'è dal progresso tecnologico, dalla disponibilità — in termini quantitativi e qualitativi — di lavoro, dai vincoli che costringono e spesso distorcono l'utilizzazione efficiente delle risorse.

Prima, però, di giungere a una conclusione, gli effetti della scelta della ripartizione a preferenza della capitalizzazione debbono essere indagati in maniera più articolata e composita di quanto non consenta la semplice analisi dei suoi riflessi sul risparmio.

7. *La formazione delle decisioni attraverso cui viene determinato il livello delle prestazioni.* — Si supponga in tutti i cittadini un comportamento perfettamente razionale e lungimirante (il che non esclude la preferenza per i beni presenti rispetto ai beni futuri, ma implica soltanto che essa sia coerentemente tradotta negli atti). Si consideri la proposta di istituire un sistema che comporta il pagamento di contributi sulle rertibuzioni secondo una data aliquota percentuale, e la percezione delle pensioni nella misura media concessa — in regime di ripartizione pura — dal gettito contributivo. Per coloro che entrano nell'attività lavorativa, il tasso implicito di rendimento dei contributi pagati sarà pari, come s'è visto nel par. 6, a $g + p$. Può darsi che questo tasso sia giudicato troppo basso dalla generalità dei lavoratori, e che nessuno di essi sia disposto ad aumentare il proprio risparmio in vista di un siffatto rendimento. Ma se la promessa delle medesime prestazioni unitarie è estesa senza riduzioni a tutte le classi di età, ivi incluse quelle ormai prossime a uscire dall'attività lavorativa, per ciascuna classe eccetto l'entrante il tasso di rendimento sarà maggiore di $g + p$, e crescente col crescere dell'età, ossia col diminuire del numero dei contributi annui che dovranno essere pagati. Se poi le prestazioni vengono offerte anche alle classi uscite dall'attività, senza chiedere loro alcun contributo, il tasso

di rendimento è per esse infinito. Può quindi verificarsi il caso che il numero degli appartenenti a quelle classi di età, per le quali il tasso di rendimento è sufficientemente maggiore di $g + p$ da renderle favorevoli alla proposta, superi il numero degli appartenenti alle classi contrarie, e che pertanto il sistema sia votato dalla maggioranza, mentre non lo sarebbe se a ogni classe di età fosse offerto soltanto il rendimento $g + p$ (33).

Questa deviazione sistematica a favore dell'introduzione di un sistema previdenziale (e analogamente dell'aumento parallelo delle aliquote contributive e del livello delle prestazioni in un sistema già esistente) è rafforzata da un'altra deviazione sistematica di ugual direzione.

L'ipotesi di lungimiranza nella formulazione delle scelte politiche è infatti oltremodo ottimistica. Nella realtà, opinione pubblica e classe politica si accontentano di fare quadrare il bilancio preventivo del sistema previdenziale entro un orizzonte limitato a pochissimi lustri, quando non a pochissimi anni. Sotto questo profilo, l'erogazione immediata dei benefici a tutti gli anziani è a ben vedere più prudenziale della limitazione a coloro che fanno ancora parte della popolazione attiva, perché nel primo caso (se la popolazione è stazionaria) ci si trova subito di fronte a un numero di pensionati pari a quello di regime, mentre nel secondo il numero di pensionati è inizialmente molto basso. In ambedue i casi, il numero dei pensionati aumenta col tempo rispetto al numero degli assicurati se il rapporto iniziale recava l'eredità di rapidi aumenti di popolazione poi attenuatisi, o se la vita media si allunga ferma restando l'età pensionabile, e/o se quest'ultima viene abbassata. L'equilibrio finanziario è ulteriormente compromesso se si adottano meccanismi di indicizzazione che aumentano il livello reale medio delle pensioni più di quanto aumentano i redditi reali medi degli attivi, o se, là dove il diritto a pensione dipende anche da un giudizio di fatto (accertamento dell'invalidità), questo viene compiuto con criteri sempre più generosi.

In questi fatali trabocchetti dei sistemi previdenziali a ripartizione sono caduti molti altri paesi insieme col nostro; altri ancora certamente vi cadranno. Pressoché dovunque, almeno nell'ambito dei paesi industrializzati, l'evoluzione demografica

(33) L'impostazione del ragionamento è di Browning ([14] e [15]).

è sfavorevole: l'aumento della popolazione si avvicina allo zero, e ciò significa non soltanto che, nel lungo periodo, il tasso di rendimento implicito delle contribuzioni $g + p$ si riduce a g, ma altresì che l'onda della stazionarietà investe dapprima la popolazione attiva e soltanto più tardi quella pensionata, così che nell'intervallo di transizione aumenta il rapporto tra questa e quella.

In Italia, il disavanzo del sistema previdenziale è ormai cronico: si è presentato all'inizio degli anni '60 per la gestione dei coltivatori diretti, alla fine del medesimo decennio per gli artigiani e i commercianti, alla fine degli anni '70 — nonostante il progressivo aumento dell'aliquota contributiva — per il regime generale dei lavoratori dipendenti. Il crescente disavanzo è sostanzialmente dovuto a tre fattori: il raggiungimento del periodo di regime anche per quelle normative (es. lavoratori dipendenti) che non avevano sin dall'inizio esteso i benefici pieni del pensionamento a tutta la generazione anziana; l'evoluzione demografica (allungamento della vita media) ma soprattutto l'esplosione (dopo il 1955 circa per i lavoratori dipendenti, e cinque anni dopo la loro istituzione per le gestioni dei lavoratori autonomi) delle pensioni di invalidità; il continuo aumento (sia con provvedimenti *una tantum*, sia attraverso i meccanismi di iper-indicizzazione operanti dal 1976) dei livelli medi reali delle pensioni. La tabella illustra sinteticamente ma significativamente questi andamenti (34).

La scarsa lungimiranza e consapevolezza delle decisioni da cui scaturirono i successivi eventi emerge chiaramente dagli atti parlamentari. La relazione al disegno di legge istitutivo della pensione per i coltivatori diretti (anno 1957) prevedeva, dopo tre quinquenni, 706.000 pensionati: in realtà, nel 1972 il numero delle pensioni in pagamento era di oltre due milioni. Il contributo dello Stato fu inizialmente stabilito in 16 miliardi di lire annui: il *deficit* del 1972 ammontava (anche per effetto dei miglioramenti nel frattempo legiferati) a oltre 600 miliardi. La relazione ministeriale al disegno di legge per gli artigiani

---

(34) Fonte: I.N.P.S., *Rendiconti* e *Allegati statistici ai rendiconti*, vari anni. Il numero dei lavoratori dipendenti assicurati è assai impreciso per le ragioni indicate da GUERRIERI [31]; il forte incremento tra il 1960 e il 1965 è dovuto alla discontinuità della serie statistica. Per tutti i dati del 1980, nostre stime.

ALCUNI DATI SULLE PRINCIPALI GESTIONI I.N.P.S.

Anni	Regime generale lavoratori dipendenti					Gestioni speciali lavoratori autonomi		
	Assicurati	Pensionati	Pensione minima	Pensione media di vecchiaia	Aliquota contributiva (%)	Assicurati	Pensionati	Pensione minima (reddito nazionale netto pro-capite = 1)
	(migliaia di unità)		(reddito nazionale netto pro-capite = 1)			(migliaia di unità)		
1950	10.500	1.809	—	0,29	5	—	—	—
1955	10.500	2.944	0,26	0,39	9	—	—	—
1960	10.500	4.288	0,35	0,45	15,79	8.452	930	0,19
1965	12.000	5.325	0,44	0,57	19,40	6.086	1.376	0,27
1970	12.000	6.412	0,37	0,54	19,40	6.176	2.257	0,27
1975	12.000	7.878	0,43	0,62	20,60	5.378	3.009	0,40
1980 (stime)	12.000	8.500	0,42	0,61	24,20	5.000	3.080	0,36

sembra addirittura trascurare le previsioni finanziarie (« ... la misura dei contributi ed altre norme di carattere strettamente pratico sono volutamente omesse... ») rinviandole alla discussione in aula. Solo lievemente più meditata la relazione al d.d.l. che istituì (1966) la pensione per i commercianti, la quale peraltro limita le previsioni a un quinquennio.

Anche le norme che hanno apportato rilevanti modificazioni alla disciplina delle pensioni dei lavoratori dipendenti non sono state appoggiate a previsioni più lungimiranti. La relazione governativa a (quella che divenne) la legge 21 luglio 1965, n. 903, la quale istituì il Fondo sociale e provvide a un primo « tamponamento » della gestione dei coltivatori diretti, limitava il preventivo finanziario a cinque anni. La relazione alla legge 30 aprile 1969, n. 153, fece altrettanto, e per di più sottolineò come il miglioramento delle prestazioni fosse « destinato ad avere riflessi tonificanti sul mercato, attraverso l'incremento della domanda di beni e di servizi » (l'argomentazione è ripresa dal relatore di maggioranza). La relazione alla legge 3 giugno 1975, n. 160, istitutiva dei vigenti meccanismi di indicizzazione, rileva che anche in passato vi sono stati provvedimenti di adeguamento delle pensioni alle retribuzioni, adottati peraltro dopo notevoli tensioni sociali, onde è meglio rendere sistematico tale adeguamento con una norma che consenta di prevederne i costi. (Dopo quanto si è detto sulla casualità del rapporto che la legge del 1975 ha istituito tra pensioni, redditi di lavoro e prezzi, questa pretesa maggiore facilità di previsione appare del tutto infondata).

La principale conseguenza della ripartizione, dunque, non sta forse tanto nei suoi effetti sull'accumulazione di capitale a parità di prestazioni promesse, ma nei troppo tenui o inesistenti vincoli che essa pone alla promessa legislativa di prestazioni elevate e crescenti. Mentre in regime di capitalizzazione i contributi riscossi pongono un limite alle prestazioni, in regime di ripartizione ciò avviene soltanto — per miopia del legislatore e dell'opinione pubblica — entro un orizzonte limitato, superato il quale si passa all'affannosa ricerca dei mezzi di finanziamento di un livello di spesa che è ormai difficile rimettere in discussione.

8. *La fiscalizzazione degli oneri sociali.* — Dei grandi temi di contesa in materia di previdenza sociale, uno non è stato sino a ora toccato: quello della scelta tra il finanziamento mediante contributi e il finanziamento mediante imposte.

Il tema non venne ovviamente ignorato nei dibattiti dei passati decenni. Sempre prevalse un'opinione di compromesso: la struttura portante è costituita dai contributi, ma lo Stato (cioè la fiscalità generale) deve concorrere al finanziamento delle assicurazioni sociali sia « per alleggerire, quanto più possibile, gli oneri sociali delle aziende onde favorirne la ripresa », poiché « l'attività produttiva, specie in una economia povera quale è l'italiana, non potrebbe integralmente provvedervi senza che ne derivino perturbamenti nella struttura economica del nostro Paese »; sia perché alla solidarietà insita nella previdenza sociale « debbono essere chiamate a contribuire, attraverso appropriati tributi, quelle categorie sociali che non partecipano direttamente all'attività produttiva » onde permettere una redistribuzione « del dividendo nazionale dai ricchi ai poveri, dalla classe abbiente alle classi meno favorite, dagli economicamente forti agli economicamente deboli » (35).

Coerentemente con questi princìpi, già il legislatore del 1952 aveva stabilito un sensibile concorso dell'erario alla copertura degli oneri per l'adeguamento delle pensioni. La questione venne ripresa e approfondita negli anni Sessanta, quando il C.N.E.L. suggerì, come obbiettivo di lungo periodo, un regime di base finanziato dallo Stato e uno o più regimi professionali integrativi finanziati da contributi (36). Il programma nazionale 1966-70 recepì questo indirizzo programmatico (37) e anzi affermò che di esso la legge 21 luglio 1965, n. 903, già regolava la fase transitoria. Questa legge aveva infatti istituito il Fondo sociale (dapprima a parziale e poi a totale carico dell'erario) addossandogli una quota fissa (L. 12.000 mensili) di tutte le pensioni dei lavoratori dipendenti (regime generale) e autonomi.

---

(35) La prima e la terza citazione sono tratte da MINISTERO PER LA COSTITUENTE ([8], p. 120); la seconda e la quarta da MINISTERO DEL LAVORO ([7], p. 86).

(36) Cfr. C.N.E.L. ([3], pp. 58-59 e 64).

(37) Vedasi ([9], par. 88).

Anche la pensione sociale a favore degli ultrasessantacinquenni privi di reddito, istituita nel 1969, fu posta a carico del Fondo sociale e perciò dell'erario.

Tuttavia, se queste forme di fiscalizzazione (insieme con quelle, più radicali, in favore del Mezzogiorno) sono state operate per deliberato proposito, altre vi si sono sovrapposte per incontrollata pressione degli eventi. I disavanzi delle gestioni I.N.P.S. vengono dapprima automaticamente compensati, unica essendo la gestione finanziaria dell'Istituto, con i saldi delle gestioni in avanzo; la somma algebrica, se è ancora negativa, altrettanto automaticamente grava sulla Tesoreria statale che, attraverso le casse postali, ha effettuato i pagamenti. I disavanzi dei coltivatori diretti, poi degli artigiani e dei commercianti, infine dei lavoratori dipendenti sono dunque stati sostanzialmente « fiscalizzati »: le norme più volte inserite in provvedimenti legislativi del passato, e quelle contenute in disegni di legge oggi pendenti, volte a estinguere disavanzi pregressi, attengono a una mera regolazione di rapporti tra l'I.N.P.S. e il Tesoro.

In una visione di lungo periodo, è probabile che, come quella fra contributi a carico del lavoratore e contributi a carico del datore di lavoro, così anche la differenza fra contributi e imposte sia attenuata da movimenti compensativi dei salari e dei prezzi, e per tali vie sfumi sino a diventare — se non per la sua intrinseca natura, almeno per l'imperfezione dei nostri mezzi di indagine — irriconoscibile. Per di più, un'estensione degli oneri previdenziali addossati alla fiscalità generale non tarda a mostrarsi competitiva con l'espansione e con la qualificazione della spesa pubblica per consumi e investimenti (38), e anche attraverso questa connessione finisce per fare ripagare ai lavoratori attivi e ai pensionati quanto è sembrata non togliere ai primi e dare ai secondi. La variabile fondamentale non è dunque rappresentata dai modi di finanziamento di una data spesa previdenziale, ma dalle dimensioni complessive di questa.

9. *Per concludere: una risposta agli interrogativi posti nel titolo.* — Se Messene piange, Sparta (nella veste dei paesi più prudenti del nostro, come gli USA) non ride: ivi non si

(38) Cfr. Steve [41].

rileva un disavanzo attuale fra contributi e prestazioni, ma ci si allarma per le previsioni relative ai futuri decenni (39).

Le possibili vie d'uscita si riassumono, come è ovvio, in due gruppi: l'aumento delle aliquote contributive o dei concorsi statali, ferma restando la normativa in materia di prestazioni; la revisione *in peius* di questa normativa, in forma sia di requisiti più severi per il conseguimento della pensione (aumenti dell'età pensionabile, meno facili riconoscimenti di invalidità, meno generose possibilità di riscatti, di ricongiungimenti e di prosecuzioni volontarie), sia di formule più restrittive di calcolo e/o di indicizzazione della pensione.

Il compito, come ognun vede, è però assai arduo. Dopo che per più di mezzo secolo si sono istituiti nuovi regimi previdenziali (o si sono sensibilmente migliorate le prestazioni di quelli preesistenti) mediante il finanziamento a ripartizione, gli effetti sull'accumulazione di capitale e, ciò che più conta, sulle aspettative degli attivi e dei pensionati si sono ormai radicati nell'eredità che la situazione attuale ha ricevuto dai decenni precedenti. Una riconversione al metodo della capitalizzazione sarebbe soltanto possibile se per un nuovo periodo transitorio di non dissimile durata, cioè per alcuni decenni, la generazione attiva accettasse di pagare doppi contributi, gli uni per corrispondere le pensioni agli anziani, gli altri per ricostituire le riserve matematiche (40); e per di più si adattasse a non pretendere, quando pensionata, trattamenti superiori a quelli attuarialmente equivalenti alle riserve stesse.

Alcune proposte relative al nostro Paese sono state illustrate in altra sede (41): nessuna di esse è, da sola, risolutiva; tutte insieme potrebbero concorrere a fermare l'ascesa del disavanzo. Non è questo il luogo per ritornarvi: è tempo invece di trarre le conclusioni, rispondendo ai due interrogativi posti nel titolo della relazione.

Da quanto illustrato *sub* 2 e 3, si inferisce che il nostro sistema è ben lontano dai pieni voti quanto a « socialità », ove con tale termine si intenda una redistribuzione dall'alto verso il basso. I flussi messi in moto dal nostro sistema, infatti, hanno

---

(39) Cfr. BOSKIN ([13], *passim*); FELDSTEIN [25 e 26]; FISHER [27]; KOTLIKOFF [33]; KREPS [34]; MUNNELL ([37], pp. 134-138); ROBERTSON [39].
(40) Cfr. KESSLER e altri [32].
(41) Cfr. CASTELLINO [20].

spesso direzione casuale o addirittura perversa (dal basso verso l'alto): il metodo retributivo, il pensionamento anticipato degli statali, la pensione pressoché gratuita (sino alla metà degli anni settanta) per artigiani e commercianti, e altri numerosi aspetti su cui per brevità non ci si è soffermati, hanno ben poco di « sociale ».

Del pari ben poco previdente è stato il legislatore nei casi (e sono i più) in cui nuovi regimi o nuovi livelli (o meccanismi di indicizzazione) delle pensioni sono stati introdotti senza spingere oltre pochi anni la valutazione dei corrispondenti oneri e dei mezzi per provvedervi. Mentre la letteratura straniera illustra le previsioni ufficiali per l'anno 2020 se non per il 2050, in Italia soltanto qualche anno fa le stime di due studiosi (42), operanti bensì entro un organo pubblico, ma diverso da quelli politici e parlamentari istituzionalmente responsabili della legislazione economica e previdenziale, hanno attirato l'attenzione sulle previsioni al 1990. Che dire poi dei casi (ricordati *sub* 7) in cui, a favore di un aumento delle pensioni, è stata anche addotta un'argomentazione congiunturale, dimenticandosi con incredibile superficialità che si tratta di misure praticamente irreversibili?

Sarebbe tempo che gli studiosi riuscissero a persuadere l'opinione pubblica, e i numerosi gruppi di pressione i quali tanto facilmente sorgono in questa materia, che i pensionati non sono un tutto omogeneo uniformemente bisognoso di protezione e di tutela, e che molti livelli di pensione sono ingiustificati sotto il profilo così dell'equivalenza attuariale rispetto ai contributi versati, come dello stato di bisogno del percipiente. Per troppo tempo il legislatore — nessuna parte politica osando opporsi con sufficiente fermezza alle periodiche richieste o proposte di aumenti — ha gonfiato la valanga delle pensioni senza sforzarsi di rivederne le sezioni meno fondatamente difendibili. Ora che la valanga sta per travolgerci, il primo compito di tutti dovrebbe essere quello di convincere l'elettore italiano che, così come nessun pasto, nessuna pensione è gratuita.

---

(42) Morcaldo e Pierucci [36].

BIBLIOGRAFIA

I. Documenti ufficiali italiani

[1] Camera dei Deputati - Senato della Repubblica, *Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi* («Commissione Coppo»), Roma, 1977.

[2] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.), *Relazione preliminare sulla riforma della previdenza sociale*, Roma, 1963.

[3] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.), *Osservazioni e proposte sulla riforma della previdenza sociale*, Roma, 1963.

[4] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (C.N.E.L.), *Parere sul disegno di legge recante «Norme per il riordinamento dei trattamenti pensionistici»*, Roma, 1979.

[5] Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.), *Per una storia della previdenza sociale in Italia - Studi e documenti*, Roma, 1962.

[6] Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (I.N.P.S.), *Settant'anni dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Cinquant'anni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia*, Roma, I.N.P.S., 1970.

[7] Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Commissione per la riforma della previdenza sociale, *Relazione sui lavori della Commissione*, Roma, 1948.

[8] Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro* - vol. I - *Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste*, Stabil. Tipogr. UESISA, Roma, 1946.

[9] *Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970* (legge 27 luglio 1967, n. 685).

II. Altra bibliografia

[10] H. Aaron, *The Social Insurance Paradox*, in «Canadian Journal of Economics and Political Science», August 1966.

[11] Autori vari, *Capitalizzazione o ripartizione?*, Roma, I.N.P.S., 1951.

[12] R. J. Barro, *Are Government Bonds Net Wealth?*, in «Journal of Political Economy», November 1974.

[13] M. J. Boskin (ed.), *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*, S. Francisco, Institute for contemporary studies, 1977.

[14] E. K. Browning, *Social Insurance and Intergenerational Transfers*, in «Journal of Law and Economics», October 1973.

[15] E. K. Browning, *Why the Social Insurance Budget is too Large in a Democracy*, in «Economic Inquiry», September 1975.

[16] J. M. Buchanan, *Social Insurance in a Growing Economy: a Proposal for Radical Reform*, in «National Tax Journal», December 1968.

[17] C. D. Campbell, *Social Insurance in the United States: a Program in Search of an Explanation*, in «Journal of Law and Economics», October 1969.

[18] O. Castellino, *Income Redistribution through Old-Age Pensions: Problems of Its Definition and Measurement*, in «Public Finance», n. 3, 1971, pp. 461-470.

[19] O. Castellino, *Il labirinto delle pensioni*, Bologna, Il Mulino, 1976.

[20] O. Castellino, *La spesa per le pensioni*, in E. Gerelli e F. Reviglio (a cura di), *Per una politica della spesa pubblica in Italia*, Milano, F. Angeli, 1978.

[21] M. A. COPPINI, *Lezioni di tecnica delle assicurazioni sociali* (4ª ed.), Roma-Gubbio, Soc. Tipografica Oderisi, 1969.

[22] P. DIAMOND, *A Framework for Social Security Analysis*, in « Journal of Public Economics », 1977.

[23] L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale* (con una nota introduttiva di F. CAFFÈ), Torino, Einaudi, 1964.

[24] M. FELDSTEIN, *The Effect of Social Security on Saving* (Third Annual Lecture of the Geneva Association), in « The Geneva Papers on Risk and Insurance », no. 15, février 1980.

[25] M. FELDSTEIN, *Toward a Reform of Social Security*, in « The Public Interest », Summer 1975 (40), pp. 75-95.

[26] M. FELDSTEIN, *Facing the Social Security Crisis*, in « The Public Interest », Spring 1977 (47), pp. 88-100.

[27] P. FISHER, *The Social Security Crisis: an International Dilemma*, in « International Social Security Review », no. 4, 1978.

[28] G. M. von FURSTENBERG e B. G. MALKIEL, *The Government and Capital Formation: a Survey of Recent Issues*, in « Journal of Economic Literature », September 1977.

[29] K. D. GOLDIN, *Social Insurance Finance*, in « Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze », 1971, n. 3.

[30] E. GORRIERI, *La giungla retributiva*, Bologna, Il Mulino, 1972.

[31] A. GUERRIERI, *Una stima del numero degli assicurati soggetti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti*, in « Previdenza sociale », settembre-ottobre 1972.

[32] D. KESSLER, A. MASSON, D. STRAUSS-KAHN, *Systèmes de retraite et accumulation du capital*, Paris, Centre de Recherche économique sur l'épargne, 1980.

[33] L. J. KOTLIKOFF, *Social Security and Welfare: What We Have, Want, and Can Afford*, in M. J. BOSKIN (ed.), *The Economy in the 1980s: A Program for Growth and Stability*, New Brunswick and London, Transaction Books, 1980.

[34] J. M. KREPS, *Social Security in the Coming Decade: Questions for a Mature Economy*, in « Social Security Bulletin », March 1976, pp. 21-29.

[35] G. MORCALDO, *Analisi della struttura dei trattamenti pensionistici e della sua evoluzione*, in *Contributi alla ricerca economica del Servizio Studi della Banca d'Italia*, n. 7, Roma, dicembre 1977.

[36] G. MORCALDO e C. M. PIERUCCI, *L'onere futuro della spesa per pensioni*, in « Rivista di economia e politica industriale », ottobre-dicembre 1978.

[37] A. H. MUNNEL, *The Future of Social Security*, Washington, The Brookings Institutions, 1977.

[38] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (O.E.C.D.), *Old-Age Pension Schemes*, Parigi, 1977.

[39] A. H. ROBERTSON, *The Outlook for Social Security*, in « American Economic Review - Papers and Proceedings », May 1979, pp. 272-274.

[40] P. A. SAMUELSON, *An Exact Consumption - Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, in « Journal of Political Economy », December 1958.

[41] S. STEVE, *Public Finance and Social Security*, in « Public Finance », n. 2, 1969.

[42] S. STEVE, *Lezioni di scienza delle finanze* (7ª ed.), Padova, Cedam, 1976.

[43] T. WILSON, *Pensions, Inflation and Growth*, in J. ROBINSON (ed.), *After Keynes*, Oxford, Blackwell, 1973.