



Working Paper 84/09

**IL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO DALLO
SHOCK PETROLIFERO DEL 1973 AL TRATTATO DI
MAASTRICHT DEL 1993**

Luca Spataro

Aprile 2009

Il sistema previdenziale italiano dallo shock petrolifero del 1973 al Trattato di Maastricht del 1993*

di Luca Spataro[§]

1. Introduzione

Il 7 febbraio 1992 l'Italia aderisce insieme ad altri Stati europei al Trattato sull'Unione Europea (noto a come Trattato di Maastricht)¹. Con il crollo dei regimi dell'Est e l'unificazione della Germania l'Europa si assume decisamente l'impegno a rafforzare la posizione internazionale della Comunità e, sul piano interno, ad estendere con altre riforme i progressi realizzati dall'Atto unico europeo del 1986². Dal punto di vista economico la maggiore novità consiste nel progetto di creazione di una moneta comune e l'adozione di politiche economiche e sociali condivise. A tale scopo si prevedono tappe di avvicinamento gradualmente: nel termine di 10 anni, in tutti gli Stati dell'area Euro devono essere portate a termine tutte le fasi ed assicurato il raggiungimento di parametri economici e di bilancio ben precisi³. In particolare, per garantire la sostenibilità del sistema economico basato su una moneta unica, sono previsti limiti del 3% e del 60% al rapporto Deficit/PIL e Debito/PIL rispettivamente. Inoltre, anche il tasso di inflazione non deve essere superiore al 1,5% di quella dei tre paesi più virtuosi e tassi di interesse a lungo periodo non superiori di 2 punti di quelli applicati dai paesi con inflazione più bassa.

Per l'Italia la strada è tutta in salita. Pur avendo intrapreso un percorso di risanamento dei propri conti, i parametri sono ancora lontani da quelli concordati. Nel corso del 1992 gli eventi interni precipitano (nel febbraio inizia "Mani Pulite", tra maggio e luglio le stragi di Capaci e di via d'Amelio); nel panorama internazionale la credibilità del Paese è in caduta libera (nell'agosto Standard and Poors declassa il debito pubblico italiano, nel settembre la lira subisce un feroce attacco speculativo e la Banca d'Italia si trova costretta a smentire se stessa svalutando la valuta italiana del 30% e decidendo di abbandonare temporaneamente lo SME).

Dalle macerie in cui si trova, il governo in carica, presieduto da Giuliano Amato, trova la forza ed il coraggio di varare una legge finanziaria della cifra inaudita di 100.000 miliardi di lire. Una parte consistente della manovra riguarda il sistema previdenziale (SP) (tra cui l'aumento dell'età

Il presente studio è parte di un lavoro più ampio condotto all'interno della ricerca "Dalla crisi petrolifera a Maastricht", coordinata dal prof. Riccardo Faucci e finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Lucca. Desidero ringraziare Carlo Casarosa, Elsa Fornero, Valeria De Bonis e i membri del gruppo di ricerca per i suggerimenti ed i commenti apportati a versioni precedenti del lavoro. Ovviamente la responsabilità per eventuali errori è solamente mia.

[§] Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Pisa. Email: l.spataro@ec.unipi.it.

¹ Il Trattato è firmato, per parte italiana, da Giulio Andreotti come Presidente del Consiglio, assieme al Ministro degli Esteri Gianni de Michelis e il Ministro del Tesoro Guido Carli (già governatore della Banca d'Italia). Il Trattato è poi ratificato in Italia con legge 3 novembre 1992, n. 454 ed entra in vigore l'1/1/1993.

² La politica economica prevista dal Trattato consta di tre elementi fondamentali. Gli Stati membri devono garantire il coordinamento delle loro politiche economiche; istituire una sorveglianza multilaterale di tale coordinamento, e, infine, sono soggetti a norme di disciplina finanziaria e di bilancio. Inoltre, la politica monetaria, oltre all'istituzione della moneta unica, mira a garantire la stabilità di tale moneta grazie alla stabilità dei prezzi e al rispetto dell'economia di mercato.

³ In particolare, il Trattato prevede tre fasi per l'instaurazione della moneta unica: la liberalizzazione della circolazione dei capitali, fase che inizia il 1° luglio 1990; la convergenza delle politiche economiche degli Stati membri (fase che la seconda fase, che incomincia il 1° gennaio 1994); la creazione di una moneta unica e la costituzione di una Banca centrale europea (BCE) (fase che deve iniziare entro il 1° gennaio 1999). Come ormai noto, la politica monetaria europea si fonda sul Sistema europeo delle banche centrali (SEBC), costituito dalla BCE e dalle banche centrali nazionali, le quali sono indipendenti dalle autorità politiche nazionali e comunitarie.

Una buona fonte di informazioni circa la storia del Trattato di Maastricht e delle successive modifiche si può trovare sul sito della Comunità Europea, ad esempio, su: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_it.htm.

pensionabile, e dell'anzianità contributiva, blocco dei pensionamenti, d'anzianità, l'eliminazione dell'indicizzazione delle prestazioni ai salari).

Da quell'episodio drammatico l'Italia ha proseguito verso un progressivo avvicinamento dei parametri monetari (inflazione e tassi d'interesse) ai limiti stabiliti e un miglioramento medio del saldo primario del 4%. Più in generale, da allora l'Italia ha intrapreso un lento processo di risanamento della finanza pubblica che ha riportato la spesa statale sotto controllo.

Come accennato, tale percorso ha riguardato e riguarda tuttora anche il SP: quella del 1992-93 rappresenta la prima di una serie di riforme che, ancorché lungi dall'aver espletato tutti gli effetti correttivi, hanno ridisegnato il sistema di sicurezza sociale del nostro paese.

La previdenza e l'assistenza sono stati i comparti che, dal 1960 al 1990 hanno dato il maggior contributo all'incremento della spesa sociale, la quale è passata dall'8,3% a circa il 16% del PIL⁴. Tra queste, la spesa per pensioni è andata progressivamente aumentando di peso, passando dal 5% a oltre il 13,9% del 1990. Il peso della spesa previdenziale sul totale della spesa sociale in 30 anni è passato dal 60% a circa l'88%. Si tratta dunque di un fenomeno rilevante nella storia del welfare state italiano che val la pena esaminare a fondo.

In effetti, sono numerosi e assai significativi gli studi effettuati sull'argomento. Il contributo che intendiamo fornire in questo lavoro è triplice: innanzitutto, presentiamo un'analisi quantitativa del SP italiano dalla metà degli anni '70 fino al 1993, utilizzando la serie storica dell'ISTAT (2002), la quale rappresenta un notevole contributo per l'omogeneizzazione e la confrontabilità dei dati di quel periodo. Molti autori che si sono cimentati sull'argomento, specialmente negli anni '70 e '80, hanno lamentato l'oggettiva difficoltà nel reperire dati sufficientemente disaggregati sul SP italiano. In tal modo diamo conto sia delle dimensioni che della composizione degli incrementi che hanno caratterizzato la dinamica della spesa verificatasi in quegli anni. Secondariamente, intendiamo fornire l'analisi delle cause di tale crescita impetuosa e delle distorsioni distributive presenti nel sistema pensionistico. A tale scopo cercheremo di ricostruire il dibattito esistente tra gli economisti dell'epoca, dando voce ad alcuni degli interventi più autorevoli. Infine, daremo conto delle problematiche e del dibattito riguardante l'assetto istituzionale che ha contribuito all'esplosione della spesa, soffermandoci altresì sugli aspetti culturali, sociali ed istituzionali che hanno informato le scelte di politica economica quel periodo.

Il lavoro si svolge nel modo seguente: nel paragrafo 2 forniremo un'analisi quantitativa dell'andamento della spesa previdenziale nel nostro paese dalla metà degli anni '70 fino al 1993. Nel paragrafo successivo, dopo aver dato conto delle posizioni degli economisti circa le disfunzioni e le distorsioni del SP, ne valuteremo le principali proposte di riforma. Inoltre, le par. 4 svolgeremo alcune considerazioni in merito alle ragioni socio-culturali ed istituzionali che hanno svolto un ruolo determinante nella storia degli anni sotto indagine. Infine, le conclusioni del par. 5 termineranno il lavoro.

2. Andamento e composizione della spesa previdenziale in Italia

In questo paragrafo ci concentriamo sull'analisi quantitativa della spesa per pensioni nel periodo 1975-1993. La scelta dell'anno *a quo* è vincolato alla disponibilità della serie storica messa a disposizione dall'ISTAT nel 2002 per questo periodo⁵.

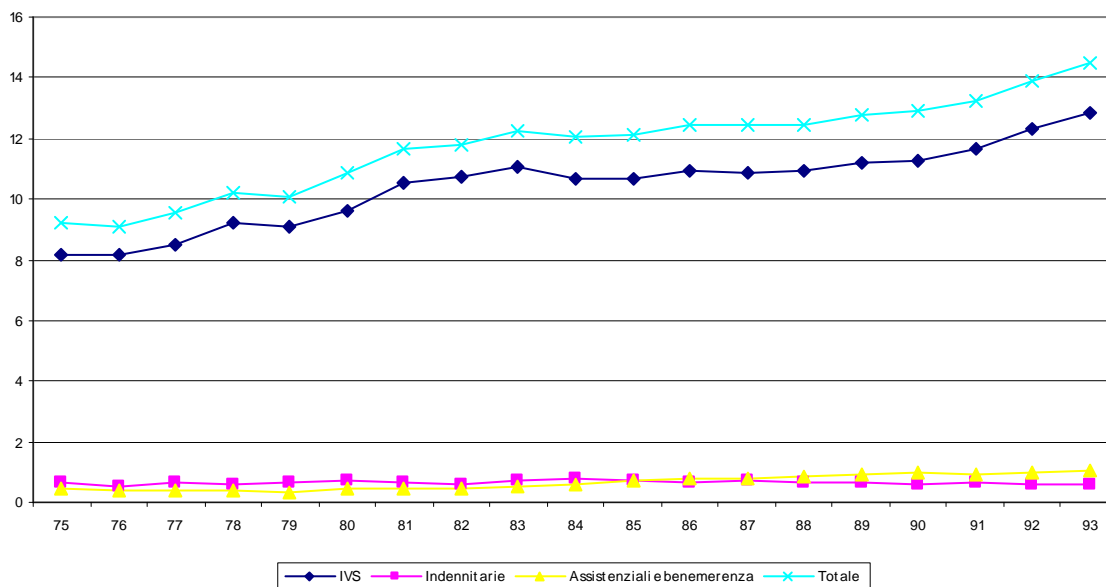
⁴ Cfr. Franco (1992), pp. 291 e ss. La dinamica crescente della spesa sociale negli ultimi decenni è un tratto comune di pressoché tutte le economie mature. La peculiarità dell'Italia riguardano: lo sbilanciamento della spesa a favore delle pensioni; il ritardo con cui le entrate si sono adeguate all'aumento della spesa stessa (all'origine dunque di deficit relativamente più elevati); il conseguente significativo aumento del debito pubblico; gli alti tassi di interesse; l'alto tasso di inflazione; il rallentamento demografico e la scarsa partecipazione al lavoro. Su questo tema, oltre al già citato Franco (2002), si veda, ad esempio Morcaldo (1993), cap. 1. La transizione demografica che ha riguardato il nostro paese è efficacemente illustrata da Livi Bacci (2005).

⁵ I dati raccolti e resi omogenei dall'ISTAT vanno dal 1975 al 2000. Per il periodo 1970-75 possiamo far riferimento a Franco (1992) e Reviglio (1977), pp. 117-124. I valori riportati da tali autori non sono facilmente comparabili. In ogni

2.1. L'andamento della spesa aggregata

In tutto il periodo considerato la spesa previdenziale in Italia è cresciuta pressoché ininterrottamente. In rapporto al PIL, tale spesa è aumentata con la sola eccezione degli anni 1976 e 1979, passando dal 9,23% del 1975 al 14,48% del 1993 (cfr. Fig. 1). La voce principale delle uscite è costituita di gran lunga dalle prestazioni IVS che da sole rappresentano circa il 90% delle uscite complessive.

Figura 1: Andamento della spesa pensionistica in rapporto al PIL (valori percentuali)



In valore assoluto (ai prezzi del 2000), la spesa è aumentata del 150%, con un tasso di crescita medio annuo del 5,2% (Tab. 1). Il numero di prestazioni è anch'esso incrementato del 31%. Di conseguenza, il valore medio dei trattamenti previdenziali è risultato in aumento di circa il 91% nell'intero periodo, con incrementi annuali del 3,7%.

Come già accennato, le pensioni IVS sono la voce più consistente e sono aumentate, rispetto al PIL, del 57%, attestandosi al 12,32% nel 1993. In effetti, gli importi medi sono raddoppiati (ad un tasso annuo del 3,84%), mentre il numero delle pensioni erogate è aumentato del 40% (con incrementi annui dell'1,9%).

In valore assoluto (ai prezzi del 2000), la spesa è aumentata del 150%, con un tasso di crescita medio annuo del 5,2%. Il numero di prestazioni è anch'esso incrementato del 31%. Di conseguenza, il valore medio dei trattamenti previdenziali è risultato in aumento di circa il 91% nell'intero periodo, con incrementi annuali del 3,7%.

Infine, le pensioni indennitarie si sono ridotte in rapporto al PIL, pur aumentando in valore assoluto a tassi del 2,5% annui circa, incremento da attribuirsi pressoché totalmente al miglioramento delle prestazioni (si ricordi che il PIL nel periodo è cresciuto, in termini reali, a tassi medi annui del 2,6%).

caso entrambi documentano, nel periodo in esame, un aumento della spesa pubblica compresa tra 2,5 (Franco) e 3 punti percentuali (Reviglio). Tale incremento fu dovuto, in sostanza, all'aumento del livello delle pensioni minime (nel 1975 l'84% dei pensionati percepiva una pensione pari o di poco superiore al livello minimo), l'aumento della frequenza delle pensioni di invalidità, l'aumento del livello delle pensioni dei lavoratori autonomi (soprattutto dei coltivatori diretti) e, dal 1969, l'introduzione delle pensioni sociali (cfr. Reviglio, p. 121).

Tab 1. Spesa pensionistica, numero di pensioni ed importo medio annuo per tipologia (valori costanti a prezzi 2000).

| TIPO DI PENSIONE | 1975 | 1981 | 1987 | 1993 | Variazione complessiva | Tasso di variazione medio annuo |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------------------------------|
| SPESA/PIL (%) | | | | | | |
| IVS | 8,17 | 10,55 | 10,89 | 12,32 | 57,0 | 2,5 |
| Indennitarie | 0,63 | 0,63 | 0,75 | 0,62 | -2,3 | -0,1 |
| Assist. + Benem. | 0,43 | 0,47 | 0,81 | 0,99 | 139,8 | 5,0 |
| Totale | 9,23 | 11,65 | 12,45 | 13,92 | 56,8 | 2,5 |
| SPESA (milioni di euro) | | | | | | |
| IVS | 52695 | 85318 | 100823 | 132289 | 151,05 | 5,25 |
| Indennitarie | 4064 | 5112 | 6916 | 6352 | 56,29 | 2,51 |
| Assist. + Benem. | 2793 | 3781 | 7503 | 10710 | 283,50 | 7,75 |
| Totale | 59552 | 94211 | 115242 | 149352 | 150,79 | 5,24 |
| NUMERO | | | | | | |
| IVS | 12.366.399 | 14.112.496 | 14.933.603 | 16.900.848 | 36,67 | 1,75 |
| Indennitarie | 1.864.325 | 1.999.702 | 2.079.431 | 2.013.225 | 7,99 | 0,43 |
| Assist. + Benem. | 1.845.580 | 1.567.618 | 1.830.621 | 2.152.071 | 16,61 | 0,86 |
| Totale | 16.076.304 | 17.679.816 | 18.843.655 | 21.066.144 | 31,04 | 1,51 |
| IMPORTO MEDIO (migliaia di euro) | | | | | | |
| IVS | 4261 | 6046 | 6751 | 7827 | 83,69 | 3,44 |
| Indennitarie | 2180 | 2556 | 3326 | 3155 | 44,73 | 2,08 |
| Assist. + Benem. | 1513 | 2412 | 4098 | 4977 | 228,88 | 6,84 |
| Totale | 3704 | 5329 | 6116 | 7090 | 91,39 | 3,67 |

Fonte: ISTAT, *Le prestazioni pensionistiche in Italia dal 1975 al 2000*, 2002, Roma

Analizzando i sottoperiodi, dalla Tab. 2 si può notare che i ritmi di crescita della spesa sul PIL sono stati più sostenuti nel primo sottoperiodo (1975-1981) e in quello finale (1988-1993): infatti, in rapporto al PIL, i tassi di crescita annui nei sottoperiodi considerati sono stati del 3,95% e 1,87% rispettivamente, mentre nel periodo intermedio la spesa è rimasta sostanzialmente costante (+0,26% annuo).

Tab. 2. Tassi di variazione medi annui della spesa pensionistica complessiva sul PIL per sottoperiodo e categoria

| | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | Totale |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| IVS | 4.36 | 0.54 | 2.07 | 2.54 |
| Indennitarie | 0.06 | 2.83 | -3.16 | -0.13 |
| Assistenziali e benemeranza | 1.29 | 9.61 | 3.31 | 4.98 |
| Totale | 3.95 | 1.12 | 1.87 | 2.53 |

Le pensioni IVS hanno “trainato” la crescita della spesa nel primo sottoperiodo, registrando un tasso di incremento annuo pari al 4,36%, mentre le pensioni di benemeranza ed assistenza sono “esplose” ad un tasso annuo di circa il 10% nel secondo periodo. Nell’ultimo intervallo di tempo tale voce di spesa è risultata essere ancora quella maggiormente crescente, sia pur a tassi significativamente più contenuti (+3,3%).

Fig. 2. Tassi di variazione medi annui del numero totale delle pensioni per sottoperiodo

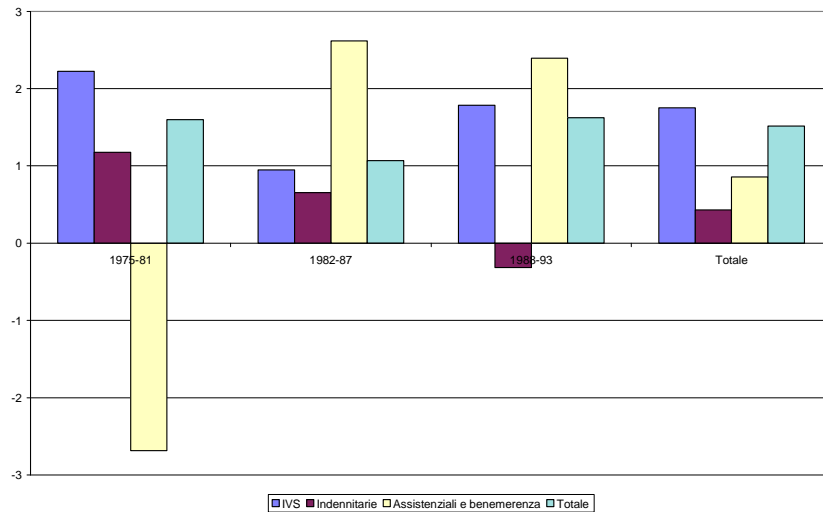
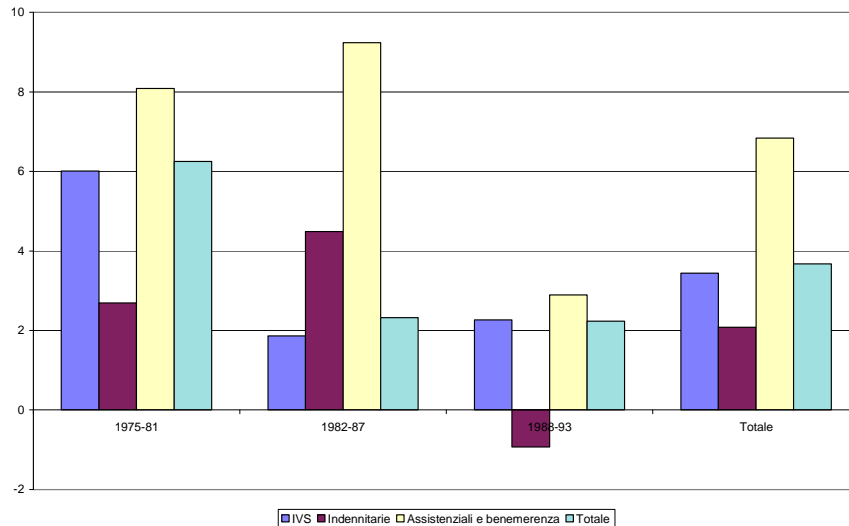


Fig. 3. Tassi di variazione medi annui degli importi medi delle prestazioni per sottoperiodo



Le cause dell'andamento della spesa sul PIL possono essere ancor meglio comprese attraverso l'analisi delle Fig. 2 e 3, in cui sono mostrati i tassi di variazione medi annui del numero e degli importi medi dei trattamenti pensionistici per sottoperiodo.

In particolare, si può notare che l'incremento delle pensioni IVS nel periodo 1975-1981 è stato guidato principalmente dall'aumento degli importi medi, a causa dell'introduzione delle nuove regole di indicizzazione alla dinamica salariale del settore dell'industria: insieme agli altri interventi migliorativi, tali misure hanno causato un incremento annuo dei trattamenti di circa il 6%, mentre l'aumento del numero di trattamenti ha pesato per un tasso di incremento del 2,5%. In generale la preponderanza del tasso di variazione degli importi medi rispetto a quello del numero delle prestazioni trova conferma anche negli altri sottoperiodi, anche se con intensità assai più contenuta.

La composizione delle determinanti della dinamica della spesa appena descritta rimane sostanzialmente invariata anche per le altre voci, ancorché con meno regolarità. Infatti, l'aumento della spesa complessiva delle prestazioni assistenziali è anch'esso dovuto in primo luogo al miglioramento delle prestazioni, che sono letteralmente esplose dal 1975 al 1987, con incrementi dell'8-9% annui. Tali aumenti sono stati solo in parte frenati nel primo periodo da una riduzione consistente del numero, mentre sono stati accompagnati da un aumento dello stesso nei rimanenti periodi, ancorché a tassi regolari più contenuti, di poco superiori al 2% per anno.

Infine, per quanto riguarda le pensioni indennitarie, anch'esse hanno conosciuto una crescita, ancorché meno irregolare ed intensa delle altre voci, con la dominanza dell'incremento degli importi medi delle pensioni rispetto a quello relativo al numero dei trattamenti, con la sola eccezione dell'ultimo sottoperiodo, in cui entrambe le componenti sono diminuite.

Sintetizzando l'analisi delle determinanti della dinamica della spesa, possiamo dire che essa è stata trainata dal miglioramento dei trattamenti, il quale è stato particolarmente significativo nel periodo 1975-81 in quanto ha riguardato la voce di spesa più rilevante (IVS, che pesa per circa il 90% sul complesso delle spese previdenziali) e con particolare intensità (+6%): l'esito è stato che proprio in questo arco di tempo il rapporto spesa pensionistica/PIL ha conosciuto l'incremento maggiore del periodo considerato, balzando dal 9,23% all'11,65 in soli sette anni.

2.2. Le differenze tra il settore pubblico ed il settore privato

Un confronto assai informativo riguarda quello relativo alla composizione e all'andamento della spesa pensionistica per il settore pubblico e per il settore privato.

Tab. 3. Spesa pensionistica, numero di pensioni ed importo medio annuo per settore (valori costanti a Prezzi 2000)

| TIPO DI PENSIONE | 1975 | 1981 | 1987 | 1993 | Var. complessiva (%) | Tasso di Var. medio annuo |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|---------------------------|
| SPESA SUL PIL | | | | | | |
| (1) Settore Privato | 7,58 | 9,38 | 9,87 | 11,11 | 46,6 | 2,1 |
| (2) Settore Pubblico | 1,65 | 2,27 | 2,58 | 3,37 | 103,9 | 4,0 |
| Rapporto (1)/(2) | 4,59 | 4,13 | 3,83 | 3,30 | 0,45 | 0,53 |
| NUMERO | | | | | | |
| (1) Settore Privato | 13.600.859 | 15.266.285 | 16.314.119 | 18.210.197 | 33,89 | 1,63 |
| (2) Settore Pubblico | 2475445 | 2413531 | 2529536 | 2855947 | 15,37 | 0,80 |
| Rapporto (1)/(2) | 5,49 | 6,33 | 6,45 | 6,38 | 2,20 | 2,04 |
| IMPORTO MEDIO | | | | | | |
| (1) Settore Privato | 3595 | 4970 | 5600 | 6293 | 75,06 | 3,16 |
| (2) Settore Pubblico | 4307 | 7598 | 9442 | 12172 | 182,59 | 5,94 |
| Rapporto (1)/(2) | 0,83 | 0,65 | 0,59 | 0,52 | 0,41 | 0,53 |

Per quanto riguarda la suddivisione della spesa tra i settori, dal confronto tra i dati della Tab. 3 si può notare che essa è cambiata molto nell'arco del periodo, passando da un rapporto di 4,6 del 1975 (7,58% del PIL per la spesa privata contro 1,65% per il settore pubblico) ad uno di 3,3 del 1993 (11,11% per il settore privato contro il 3,37% per il settore pubblico). La componente pubblica, dunque, ancorché minoritaria, nel periodo considerato è cresciuta più velocemente di quella privata: in particolare, ha fatto registrare tassi annui doppi (4% contro 2,1% dell'altro settore).

Il rapporto tra il numero di trattamenti nei due settori è passato da oltre 5,5 a circa 6,3, il che sta ad indicare innanzitutto che, da un lato la numerosità delle pensioni è cresciuta maggiormente nel settore privato (1,63% annuo contro lo 0,8% del settore pubblico) e, secondariamente, che l'aumento del peso delle pensioni pubbliche sopra descritto è da imputarsi ad un incremento significativo (e più che proporzionale sia rispetto a quello della numerosità delle pensioni del settore privato che rispetto all'incremento dell'importo medio registrato nello stesso settore) degli importi medi.

Fig. 4. *Andamento della spesa previdenziale sul PIL nel settore privato per tipologia*

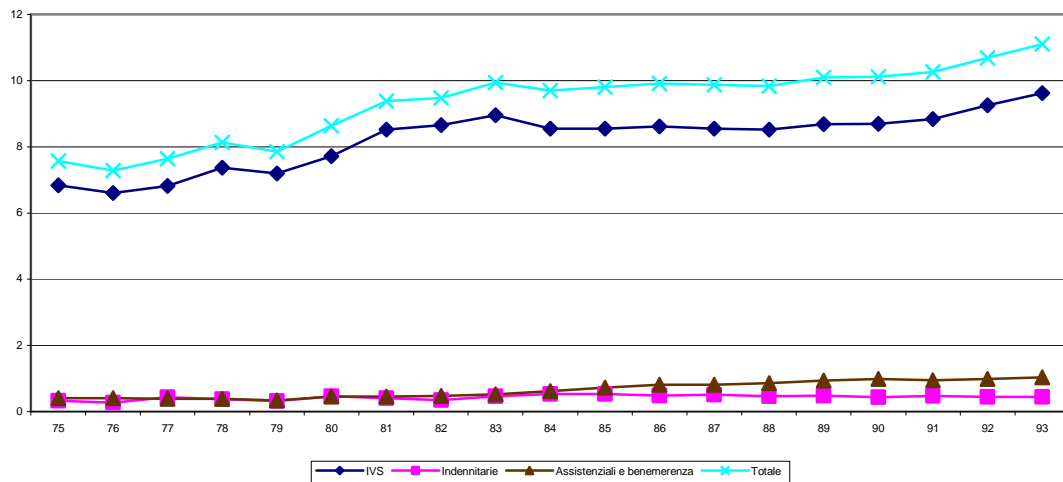
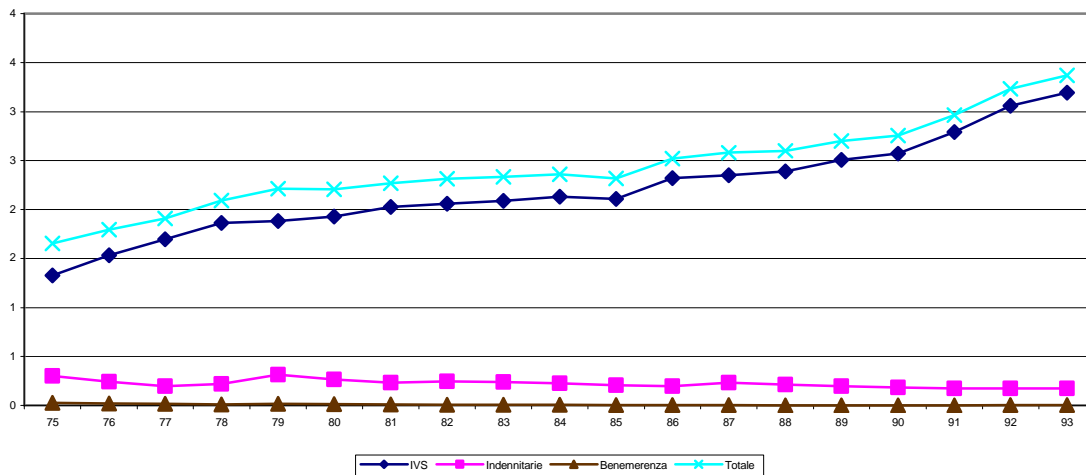


Fig. 5. *Andamento della spesa previdenziale sul PIL nel settore pubblico per tipologia*



Infatti, l'importo medio delle pensioni statali è quasi triplicato dal 1975 al 1993 (con ritmi di crescita del 6% annuo), mentre quello del settore privato è quasi raddoppiato, facendo registrare tassi del 3%. L'esito di tale dinamica è stato che il rapporto tra le pensioni medie del settore privato e quello pubblico è passato dallo 0,8 del 1975 allo 0,5 del 1993.

Riassumendo l'analisi svolta, possiamo concludere che l'aumento della spesa previdenziale complessiva nel periodo 1975-93 è stato determinato, da un lato, da tassi di crescita sostenuti dei trattamenti medi che hanno riguardato particolarmente il settore pubblico, e, in modo meno vigoroso ma comunque significativo, dall'aumento del numero di pensioni che ha interessato in special modo il settore privato.

2.3. Un confronto tra le diverse tipologie di prestazioni

Venendo alle diverse voci della spesa previdenziale, le Figure 4 e 5 ne mostrano l'andamento nel periodo. Da tali grafici si evince che l'andamento della spesa è sostanzialmente determinato da quello relativo ai trattamenti IVS. Nel settore privato tale componente è cresciuta a tassi più contenuti rispetto a quello pubblico (+1,9% e 5% annui rispettivamente). Altrettanto significativa, ancorché con effetti più limitati, è stato l'aumento del peso delle pensioni assistenziali, passate dallo 0,4% a oltre l'1% del PIL.

Le figure 6-9 sui tassi di crescita delle diverse tipologie pensionistiche per i tre diversi sottoperiodi 1975-81, 1982-87 e 1988-93, assieme alle Tabelle A1-A3 in Appendice, mostrano che:

- a) La voce di spesa che ha registrato tassi di crescita maggiori è stata quella assistenziale (+5,3% annuo), sia con riferimento al numero (3,2%) che agli importi (4,7%), con particolare virulenza nel periodo 1982-87 (5,5% e 6,5% annui rispettivamente) ed in quelli successivi; viceversa, le pensioni di benemerenzza sono state quelle che hanno registrato una crescita più bassa (-92% nell'intero periodo), a causa della forte riduzione del numero ed a fronte della sostanziale invarianza degli importi medi.

Fig. 6. Tassi di variazione medi annui del numero totale delle pensioni private nei sottoperiodi

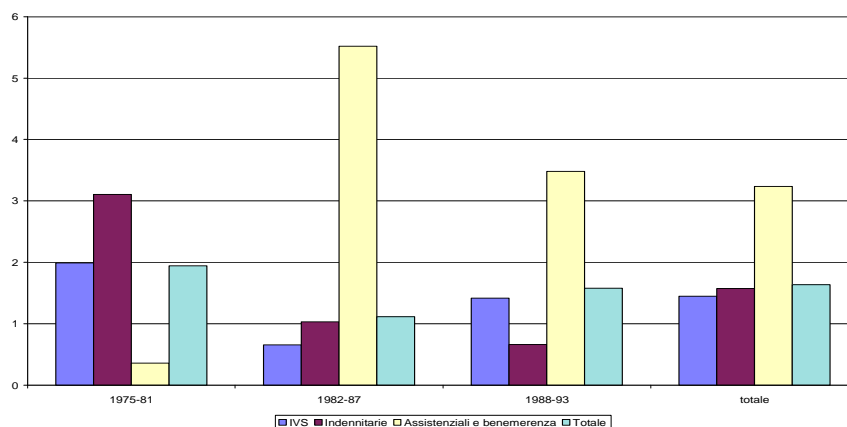
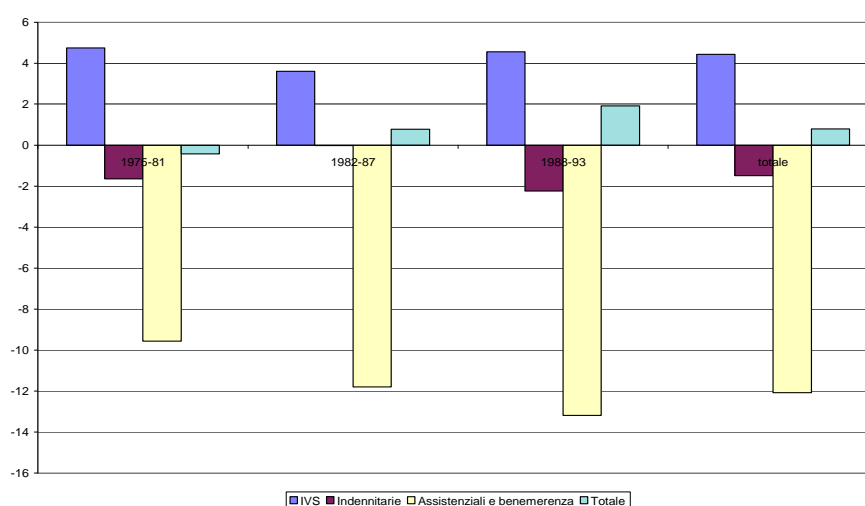


Fig. 7. Tassi di variazione medi annui del numero totale delle pensioni pubbliche nei sottoperiodi



- b) La spinta inflattiva generata dall'incremento degli importi medi documentata nell'analisi della spesa aggregata è stata particolarmente intensa nel primo sottoperiodo 1975-1981, dovuta principalmente alla componente IVS, per entrambi i settori (l'aumento complessivo di tali importi è stato di oltre il 70% nell'intero periodo). Tuttavia tale spesa, nel settore pubblico, è cresciuta significativamente anche nel numero dei trattamenti, a tassi medi annui pressoché costanti del 4%, a fronte di un incremento annuo dell'1,5% nel settore privato. Solo la forte riduzione dei trattamenti di benemerenzza (-90% dal 1975 al 1993) e soprattutto di quelle indennitarie (-23% nello stesso periodo) ha permesso un contenimento del numero delle pensioni nel settore pubblico.
- c) Il numero delle pensioni indennitarie e assistenziali è aumentato costantemente nel settore privato (del 32% e del 77% nell'intervallo di tempo sotto esame, rispettivamente) mentre, come già accennato, si è ridotto il numero delle indennitarie nel settore pubblico. Solo l'importo medio delle prestazioni assistenziali e di quelle indennitarie del settore privato hanno fatto registrare tassi particolarmente elevati (5,3% e 3,7% annui rispettivamente) a fronte di aumenti più contenuti per il settore pubblico, dell'ordine dell'1% annuo.

Fig. 8. Tassi di variazione dell'importo medio delle pensioni private nei sottoperiodi

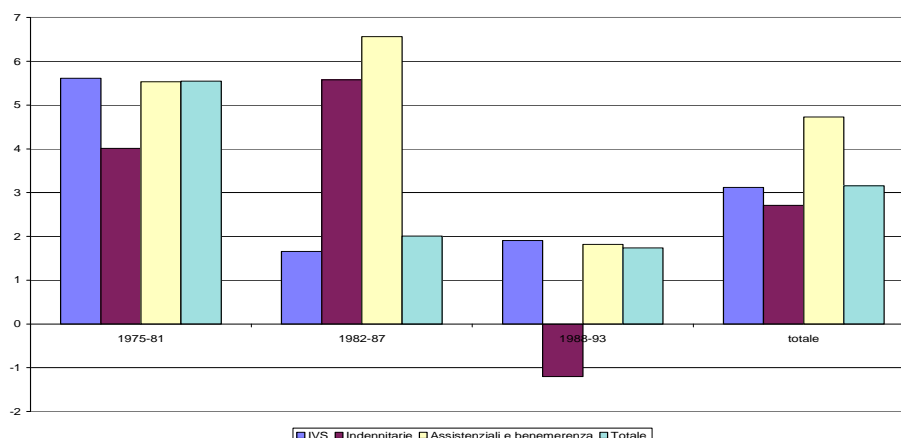
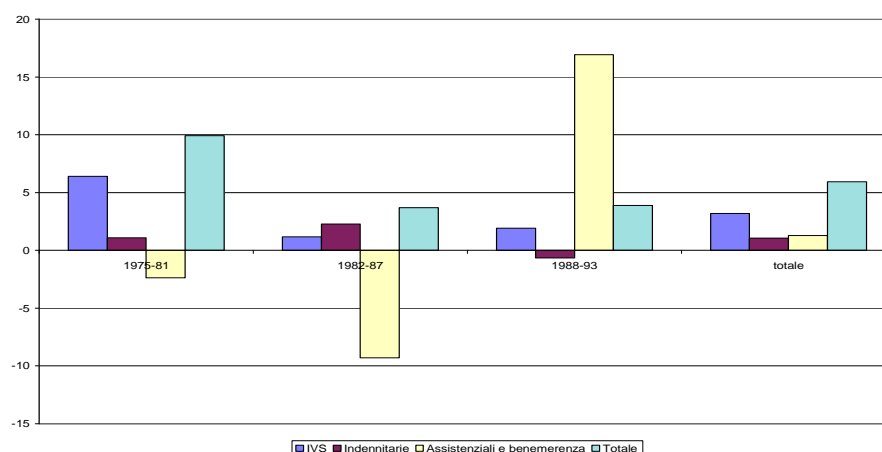


Fig. 9. Tassi di variazione dell'importo medio delle pensioni pubbliche nei sottoperiodi



Sintetizzando, la spesa previdenziale nell'intero arco temporale considerato ha sperimentato una forte redistribuzione a favore delle pensioni IVS e, all'interno di queste, in special modo per il settore pubblico, sia nel numero che nell'ammontare medio dei trattamenti (questi ultimo, peraltro, già significativamente più elevato all'inizio del periodo). Inoltre, una significativa redistribuzione della spesa si è avuta a favore dei trattamenti assistenziali ed indennitari del settore privato.

3. Le cause della crisi del sistema previdenziale italiano: la voce degli economisti nel periodo 1975-1993

In questo paragrafo ci proponiamo di enucleare le cause che hanno portato allo squilibrio dei conti del SP italiano. Come abbiamo già accennato, l'aumento della spesa previdenziale ed assistenziale degli anni sotto indagine non è una stranezza del nostro paese, bensì un fenomeno comune a tutte le economie mature e pertanto non costituisce per sé un motivo di particolare interesse⁶. Ciò che realmente rappresenta un "unicum" è la dimensione e la composizione della

⁶ Per una analisi teorica sulle determinanti della crescita della spesa sociale nelle economie mature, si vedano, per esempio, Franco (1992), Galasso e Profeta (2002) e Spataro (2005b). Per un'analisi delle interrelazioni tra SP e mercato del lavoro, si veda il contributo di Casarosa (1996a).

spesa, foriera di gravi distorsioni distributive sia intergenerazionali che intragenerazionali, (ovvero territoriali e settoriali) e di squilibri nei conti di alcune gestioni⁷.

Invero, non mancano ottime analisi sull'argomento. Pertanto, riteniamo conveniente percorrere una strada ancora poco battuta, costituita da due linee direttrici.

Da un lato, adottando un punto di vista di storia del pensiero economico, ricostruiremo il dibattito tra gli economisti del tempo e tra questi e le i soggetti decisori (politici, sindacati). Ovviamente non si può né si ha qui la pretesa di esaustività; peraltro, il periodo di tempo sotto indagine è di quasi due decenni, intramezzati da scenari macroeconomici, socio-demografici e di finanza pubblica assai diversi tra loro e tali da rendere forse velleitario o addirittura neppure corretto qualsiasi tentativo di sintesi. Ci limiteremo dunque a mettere in risalto alcune delle posizioni più significative, sull'andamento corrente della spesa previdenziale e sui possibili interventi correttivi della sua dinamica. Lo scopo sarà quello di documentare il grado di coscienza espresso dagli economisti sulle problematiche in oggetto, e l'efficacia o la tempestività delle analisi e proposte da loro avanzate.

In secondo luogo, affronteremo la disamina della rilevanza del contesto culturale, sociale e dell'assetto istituzionale nella determinazione della crisi del SP. Tale argomento verrà affrontato nel paragrafo 4.

3.1. Il labirinto

Tra le diverse difficoltà incontrate dagli economisti del tempo indubbiamente quella più mortificante è la scarsa disponibilità dei dati. Tale problematica scaturisce sia dalla scarsa attitudine degli Enti previdenziali alla pubblicazione di informazioni precise e dettagliate, sia da quella anomalia tutta italiana che Castellino riassunse nella celebre formula che dette il titolo al suo libro del 1976: "Il labirinto delle pensioni". Ma conviene andare con ordine, ripercorrendo l'analisi di alcuni autori, iniziando dallo stesso Castellino.

Fin dall'introduzione del libro sopra citato Castellino lamentava la difficoltà incontrata nel suo tentativo di esprimere valutazioni quantitative della spesa previdenziale: "*Talvolta ciò risulta relativamente facile, talaltra ci si trova di fronte a oscurità e carenze informative davvero incredibili*" (p. 5). Il riferimento particolarmente critico riguarda non tanto l'INPS, quanto il Ministero del bilancio ed il Ministero del tesoro, che non fornivano informazioni soddisfacenti sulle pensioni gestite da quest'ultimo⁸. Ma, come accennato, il problema era originato altresì dalla pluralità di Enti previdenziali di cui era composto il SP, tale per cui "*per ogni istituto, cassa o fondo, cioè per ognuna delle corrispondenti categorie professionali, esiste [...] una separata legislazione in materia di contributi e di prestazioni*". Laconico il giudizio dell'autore: "*...l'interesse corporativo al mantenimento di condizioni più favorevoli spiega appunto la sopravvivenza, e anzi la proliferazione, di tanto numerosi enti, nonostante le proposte di unificazione più volte formulate*" (p. 10). Tale anomalia è ben evidenziata anche Domenicantonio Fausto (1978, pp. 28-29): l'autore denunciava che nell'ambito dell'INPS in quegli anni esistevano 18 fondi o gestioni diverse; per alcune categorie di lavoratori esistevano poi alcuni fondi sostitutivi o integrativi del regime generale. Vi erano enti appositi attraverso i quali le prestazioni IVS erano

⁷ In particolare, la gestione dei coltivatori diretti fu deficitaria fin da subito, quella dei lavoratori autonomi lo era dai primi anni '60, mentre quella del FPLD lo fu a partire dalla fine degli anni '70. Secondo le stime riportate da Reviglio (1975), nel periodo 1970-75 lo squilibrio dei programmi di previdenza sociale passò dal 2,6% del PIL al 4,6%, spiegando 2 punti percentuali dell'incremento del disavanzo della P.A. Si veda anche Fausto (1978), p. 239 circa le conseguenze della nuova previsione dell'indicizzazione delle pensioni del 1976.

⁸ Le fonti di informazione per le pensioni dei dipendenti degli Enti locali erano meno carenti e costituite dai Bilanci delle Casse competenti. Quanto alle pensioni dei dipendenti statali, invece, in tutti i documenti (l'appendice alla Relazione generale sulla situazione economica approntata dai due Ministeri sopra citati, ovvero il bilancio revisionale dello stato e la nota introduttiva) mancava qualsiasi informazione circa la suddivisione nelle diverse categorie, il numero, l'età, il sesso, la distribuzione per classi di importo, etc.

estese alla maggior parte dei liberi professionisti iscritti agli albi e ad altre categorie professionali⁹. Ma l'elenco non è completo poiché, come scrive Fausto “*esiste, poi, tutta una serie di trattamenti minori (soprattutto di carattere integrativo e aziendale) per i quali già un'accurata indagine del 1963 sullo stato della sicurezza sociale non riuscì a reperire gli elementi essenziali. Per il loro carattere particolare, questi trattamenti sfuggono sia alle autorità di vigilanza che alle stesse organizzazioni di categoria*” (p. 29).

3.2. Le pensioni di invalidità e i prepensionamenti

Una seconda fonte di criticità è segnalata da Fausto con la seguente, tagliente affermazione: “L'Italia è un paese di «invalidi»” (p. 34): nel 1976 il numero di pensioni di invalidità (5.210.295) aveva superato quello delle pensioni di vecchiaia (5.029.191)¹⁰, pari a circa il 40% delle pensioni INPS e delle gestioni integrative (corrispondente a circa il 37% della spesa per lo stesso aggregato)¹¹. In effetti, la tendenza inflattiva delle pensioni di invalidità si interromperà solo nel 1979, dopo un ulteriore balzo di 5 punti percentuali; dall'anno successivo infatti iniziò un declino della spesa che avrebbe portato tale voce a pesare circa il 33% sul numero delle pensioni di vecchiaia (20% della spesa complessiva¹²). Fausto evidenziava che il maggior numero di pensioni di invalidità era percepito nelle regioni meridionali (188 pensioni di invalidità ogni 100 di vecchiaia, con la punta massima di 305 in Basilicata) e dai coltivatori diretti (30% del numero totale e circa il 70% sul totale delle pensioni della gestione che li riguardava)¹³, e attribuiva le cause di tale fenomeno all'utilizzo (ma altresì al concepimento) di tali benefici in larga parte come sussidi di disoccupazione, specialmente nelle aree depresse (oltre al fatto che i titolari di pensioni di invalidità rimanevano tali anche quando raggiungevano l'età per la pensione di vecchiaia). In ogni caso, l'autore lamentava “distorsioni inquietanti” nella distribuzione di tali benefici¹⁴. In effetti, la legge istitutiva sostituì il principio della perdita della capacità di guadagno a quello della perdita della capacità di lavoro, e introdusse la valutazione delle condizioni socio-economiche, oltre che di quelle psicofisiche. Fu con la legge 222 del 1984, con la suddivisione tra assegno ordinario di invalidità, di natura temporale, e pensione di inabilità vera e propria, che si abbandonò definitivamente la

⁹ L'elenco comprendeva, tra gli altri, la Cassa per gli avvocati, i notai, gli ingegneri, gli architetti, i commercialisti, ragionieri e periti commerciali, i medici e le ostetriche. Esiste poi l'INPDAI per i dirigenti di aziende industriali, l'ENASARCO per gli agenti ed i rappresentanti di commercio, l'ENPALS per i lavoratori dello spettacolo. Fausto cita anche la Cassa di previdenza per i lavoratori del porto di Savona, e la Cassa di previdenza per gli agenti delle librerie di stazione.

¹⁰ I dati fanno riferimento ai soli trattamenti facenti capo ad enti vigilati dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, i cui dati erano pubblicati annualmente nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese*. Peraltro, tali dati sono di non facile comparazione con quelli utilizzati nella presente analisi (ISTAT 2002): in particolare, i dati utilizzati da Fausto presentano una sovrastima di quasi 800.000 unità delle pensioni di anzianità, dovuta, verosimilmente, al conteggio delle pensioni ai “cittadini ultra 65enni”, che in effetti si configurano come pensioni assistenziali. In ogni caso l'affermazione dell'autore rimane vera.

¹¹ Dati ISTAT (2002).

¹² *Ibidem*. Va ricordato che l'art. 24 della legge n. 160 del 1975 aveva posto un argine all'incremento delle pensioni di invalidità, definendo invalidi coloro la cui capacità lavorativa si fosse ridotta a meno di un terzo (e non più a meno della metà). Tale norma si applicava solo alle nuove pensioni e non già a quelle in essere. Da qui il ritardo con cui il numero di trattamenti per l'invalidità si è ridotto.

¹³ Dati del 1974, cfr. Fausto (1978), Tab. 2.1 e 2.2.

¹⁴ Secondo gli studi di Castellino (1975), effettuati utilizzando basi tecniche dell'INPS, circa il 69% delle pensioni di invalidità erogate dall'INPS nel periodo 1946-1973 erano ingiustificate (pari a 2.400.000 trattamenti circa, 1.915.000 al 31/12/73). Lo stesso autore nel 1981 definiva il livello dei trattamenti di invalidità come “patologico” (Cfr. Castellino 1981, p. 142). Infine, Vitali (1991), documentava che in seno all'INPS il numero delle pensioni di invalidità superava il 45% di quelle dirette, mentre raramente superavano il 20% nelle altre gestioni. Peraltro la maggior parte di tali pensioni, dato il limitato periodo di contribuzione, erano erogate al livello minimo, anche se spesso erano cumulate con altri redditi da lavoro o di altra pensione. E' da notare che la Corte Costituzionale, con sentenza 13/86 negò il carattere assistenziale della prestazione di invalidità, il che, probabilmente, elemento che contribuì ulteriormente a ritardare la separazione tra previdenza ed assistenza. Peraltro, in uno scritto successivo Fausto ebbe modo di segnalare che le pensioni di invalidità erano un fenomeno generalizzato e non concentrato nelle regioni meridionali. Cfr. Fausto (1983).

valutazione dell'elemento socioeconomico. Tuttavia, come rilevava Padoa Schioppa Kostoris (1992, pp. 309-310) e come documentato nell'analisi quantitativa del presente lavoro, la spesa per le pensioni assistenziali non si ridusse significativamente pur a fronte della riduzione delle pensioni sociali e di benemerenzia, a causa dell'esplosione delle pensioni di invalidità civile (gestite dal Ministero dell'Interno fino al 1998 e poi passate all'INPS), che passarono da circa 350.000 nel 1975 a 1.300.000 nel 1993 (cfr. ISTAT 2002)¹⁵.

La stessa autrice si soffermava sul ricorso ai prepensionamenti dei lavoratori delle aziende industriali in crisi (l. 155 del 1981) quale strumento di politica industriale utilizzato per ridurre la conflittualità e permettendo alle imprese di mantenere i lavoratori più giovani: nel lavoro del 1992 l'economista documentava che negli anni ottanta si erano registrati circa 350.000 prepensionamenti, assai onerosi poiché si trattava di pensioni di importo medio molto elevato.

3.3. *Le distorsioni del sistema retributivo*

Un ulteriore punto critico individuato da Castellino concerne le conseguenze del sistema retributivo adottato in Italia, tale per cui le pensioni venivano legate ad una percentuale della media dei salari percepiti negli ultimi tre anni.

Innanzitutto, argomentava l'autore nel suo libro del 1976, l'abbandono del principio (e della finalità) assicurativo-attuariale su cui si fondava il sistema contributivo vigente fino al 1969 e la conseguente adozione del principio retributivo (a partire dal 1969) aveva provocato l'allentamento del vincolo di proporzionalità tra contributi e prestazioni. Ciò, oltre a causare redistribuzioni tra generazioni (tipicamente a favore dei pensionati) tendeva per sua natura ad innescare o ad incrementare il grado di conflittualità sociale sia dei lavoratori, contro eventuali aumenti dei contributi (ovvero con la tendenza all'evasione da parte dei lavoratori autonomi) e sia dei pensionati, a favore di miglioramenti dei benefici a fronte di contributi non pagati (pp. 20-21).

Tale argomentazione risulta assai efficace per spiegare la tendenza a scaricare sulla collettività gli aggiustamenti derivanti dall'entrata a regime delle riforme degli anni precedenti e dalla transizione demografica successiva.

Ma Castellino individuò nell'introduzione del sistema retributivo l'origine di due ulteriori distorsioni distributive del SP e che di fatto si sono mantenute fino alla riforma del 1995 (e oltre, anche se in misura decrescente, nella fase di transizione).

Val la pena riportare fedelmente il passaggio scritto sia perché significativo di un certo atteggiamento che la classe politica italiana avrebbe mantenuto per lunghi anni sulle decisioni in merito al SP, sia perché si tratta di un esempio di rara efficacia e lucidità espositiva:

“Non il Parlamento, né il Governo e le organizzazioni sindacali sembrano avere intravisto quelle che, sotto il profilo dell'equità, sono le due grosse anomalie del criterio retributivo. In primo luogo, anche nell'ipotesi in cui le carriere individuali abbiano tutte (in termini di saggi di variazione nel tempo) la medesima dinamica, l'offerta di un così vantaggioso rapporto fra pensione e contributi [...] favorisce in misura proporzionalmente maggiore¹⁶ i percettori di redditi più elevati. In secondo luogo, la commisurazione della pensione alla sola retribuzione del periodo più recente premia le carriere retributive più dinamiche (che normalmente coincidono con i livelli finali più elevati), con una ulteriore distorsione la cui importanza è stata più volte ricordata [...].”¹⁷

Si tratta di evidenti distorsioni anti-egualitarie di cui né i politici né i sindacati si avvidero (sebbene vada rimarcato che tali redistribuzioni perverse fossero attenuate da interventi correttivi delle disuguaglianze nei trattamenti) e di cui, al contrario, lo studioso è ben consapevole.

¹⁵ Secondo l'autrice l'intervento redistributivo delle pensioni di invalidità dunque passò dal beneficiare cittadini di aree arretrate od operanti nel settore agricolo ad anziani con impedimenti fisici.

¹⁶ Da intendersi rispetto ai contributi versati (NdA).

¹⁷ Cfr. Castellino (1976), pp. 140-141. Va notato peraltro che Forte critica tale punto di vista, poiché ritiene che il metodo retributivo, essendo stato concepito nel 1969, prima cioè dell'applicazione della scala mobile, avrebbe creato problemi con l'agganciamento della pensione all'80% dell'ultimo salario. Cfr. Forte (1977), pp. 24-25.

3.4. Altre componenti redistributive e distorsioni

Presentiamo ora una sintesi di altri elementi distorsivi del SP italiano così come rintracciati dall'analisi degli economisti dell'epoca:

- 1) Le disparità di trattamento derivante dalla già menzionata molteplicità dei regimi con cui erano disciplinate le singole gestioni¹⁸. Si prenda, ad esempio, le regole sull'età di pensionamento: il dipendente "civile" dello Stato acquistava il diritto alla pensione di vecchiaia a 65 anni, con almeno 15 anni di contributi (contro i 60 per quelli del settore privato); in compenso aveva diritto, così come i militari e i dipendenti autonomi, a percepire la pensione di anzianità a qualsiasi età, purché avesse maturato almeno 20 anni di servizio (contro i 25 anni se dipendente degli enti locali). Per le donne coniugate o con prole tali limiti erano abbassati di 5 anni. Per quanto riguarda l'importo, per i dipendenti degli Enti locali e dello Stato la pensione veniva calcolata sull'ultima retribuzione (sugli ultimi 3 anni se dipendente privato; tale intervallo temporale è stato aumentato a 5 nel 1982); per i primi, la proporzione massima raggiungibile era il 100% dell'ultimo stipendio, 80% per i secondi (e per i dipendenti privati). L'età di pensionamento stimata da Castellino (1976) è pari 53 anni (o anche inferiore) per i dipendenti del settore pubblico nel 1975.
- 2) Un altro elemento di disparità tra regimi segnalato dalle analisi degli economisti riguardava l'indicizzazione delle pensioni al costo della vita, che dal 1976 prevedeva quattro meccanismi diversi¹⁹:
 - a) Le pensioni minime dei lavoratori dipendenti erano indicizzate ai salari minimi contrattuali;
 - b) le pensioni sociali e dei lavoratori autonomi erano indicizzate al costo della vita;
 - c) le pensioni dei lavoratori dipendenti superiori al minimo erano indicizzate agli scatti di contingenza e alla differenza tra l'incremento dei minimi salariali e quello del costo della vita. Tale metodo della "doppia indicizzazione" favoriva le pensioni vicine al minimo e penalizzava quelle superiori a 2-3 volte il minimo;
 - d) le pensioni pubbliche godevano di una indicizzazione simile ma non identica a quella delle pensioni dei dipendenti superiori al minimo.
- 3) Le doppie pensioni, secondo le stime fornite da Padoa Schioppa (1990), riguardavano circa il 25% delle pensioni IVS tra i beneficiari del FPLD ed il 32% tra tutti i lavoratori dipendenti.
- 4) La commistione tra previdenza ed assistenza è un punto critico più volte denunciato in letteratura. Oltre alle già citate pensioni di invalidità, infatti, nel SP italiano esistevano numerosi meccanismi redistributivi particolarmente munifici e non giustificati nell'ambito della previdenza (cfr., per esempio, Reviglio (1977), pp. 117-124 e Castellino (1981), pp.138-144). Tra questi:
 - a) la previsione di livelli contributivi assai bassi per i lavoratori dipendenti agricoli e domestici (in particolare fino al 1972), pur a fronte della garanzia del trattamento minimo di pensione per tali soggetti; la stessa problematica riguardava altresì i lavoratori autonomi. Morcaldo (1977) sottolineava che tale favore di trattamento induceva ad "infiltrarsi" in tale regime individui che lavoratori autonomi non erano (pp. 94-95).
 - b) la prosecuzione volontaria dei contributi che consentiva di ottenere il diritto alla pensione minima a condizioni assai favorevoli e, dal 1969, il riscatto, poco oneroso, del periodo del corso legale di laurea.

Le motivazioni della redistribuzione esercitata all'interno del SP, sempre secondo Castellino (1981), erano corrette solo in parte: mentre potevano infatti ritenersi giustificati i trasferimenti a favore degli operai agricoli e degli ultrasessantacinquenni privi di redditi, egli riteneva di dubbia

¹⁸ Cfr., per esempio, Castellino (1981).

¹⁹ Ibidem e Pizzuti (1990).

validità quelli a favore dei lavoratori domestici, dei procuratori volontari, delle donne²⁰, e i benefici derivanti da invalidità troppo generose. Infine, reputava non giustificabile il favore riconosciuto ai lavoratori autonomi e pubblici (quanto alla minore anzianità contributiva) e alle carriere più veloci attraverso il metodo di calcolo retributivo.

L'argomento della confusione tra elementi previdenziali ed assistenziali è ripreso da Vitali (1991): l'autrice chiariva infatti che il "*trattamento pensionistico ha dunque spesso assunto la forma dell'intervento in caso di bisogno e non del versamento di una prestazione previdenziale per la quale si è pagato un adeguato contributo*" (p. 401). Concludeva la Vitali che: "*accettati dalle forze politiche come necessari strumenti di consenso sociale, questi provvedimenti sono ora considerati dai gestori oneri ingiustificati*" (p. 401). In tal senso, l'autore suggeriva di considerare anche i prepensionamenti (attestatisi negli ultimi anni a circa 35.000 annui) quali oneri a carico dello Stato.

3.5. Le ipotesi di riforma

Numerosi sono i contributi con cui gli economisti hanno proposto manovre correttive alla "valanga" imminente che, attraverso l'esplosione della spesa previdenziale, avrebbe travolto la finanza pubblica italiana. Fausto (1978), ad esempio, proponeva l'aumento dell'età di pensione a 63-65 anni per i lavoratori dipendenti e a 68-70 per gli autonomi ed il ritocco del meccanismo di indicizzazione, di cui aveva già previsto le gravi conseguenze sugli equilibri finanziari. Proponeva altresì l'incremento dei contributi per i lavoratori autonomi (mentre era più cauto sui correttivi ai coltivatori diretti) e l'unificazione della raccolta degli stessi quale strumento per la lotta all'evasione²¹.

Va segnalato, tuttavia, che sia la convinzione che il numero degli economisti fautori delle riforme sono andati consolidandosi nel tempo, man mano che l'evidenza dello squilibrio dei conti previdenziali manifestava la sua drammaticità. Tale processo fu senz'altro favorito dalla disponibilità di nuovi dati e di nuove tecniche di analisi, come le simulazioni macroeconomiche, le prime delle quali furono realizzate da Morcaldo e Pierucci (1978) con proiezioni fino al 1990.

Come già abbiamo avuto modo di narrare, alcuni dei punti deboli del SP furono corretti, specialmente negli anni '80, mentre altri furono rimossi solo dopo una lunga gestazione. Gli esempi sono l'inasprimento delle condizioni per l'accesso alla pensione d'invalidità del 1984 e alla corretta attribuzione alla fiscalità generale dei cosiddetti "contributi figurativi" (accreditamento gratuito dei periodi di servizio militare, nei periodi di malattia o di disoccupazione indennizzata, riscatto dei periodi di studio, etc.)²². Non potendo rendere conto in questa sede di tutte le posizioni assunte nel dibattito, ci concentreremo sull'esposizione di quelle più significative, iniziando dalle proposte di Onorato Castellino.

3.5.1. La proposta di Onorato Castellino

Non c'è dubbio sul fatto che la soluzione più innovativa e, allo stesso tempo raffinata ed efficace, fu quella avanzata da Castellino. Tuttavia, riteniamo di aver individuato per l'illustre autore un percorso di maturazione circa le proprie convinzioni che val la pena raccontare, sia pur per sommi capi.

Castellino, fin dagli inizi della sua ricerca sul SP italiano, che possiamo datare nel 1969, rappresentò un vero e proprio precursore dei tempi, in quanto si fece portatore di una proposta che,

²⁰ Il riferimento è alla minor età prevista per la pensione di vecchiaia, giustificata, secondo Castellino, solo nel caso di lavori pesanti e non nel caso di attività impiegate.

²¹ Cfr. Fausto (1978), pp. 239-241.

²² Secondo l'analisi di Vitali (1991), il legislatore, supportato dalle indagini di alcuni economisti (ad esempio Cesarini, Conte, Valiani 1984), ha mostrato una tendenza a porre tali oneri a carico dello Stato", in particolare dalla seconda metà degli anni '80 ed in particolare, con la legge n. 88 del 1989 che sanciva la netta distinzione tra previdenza ed assistenza.

come lui stesso scriveva nell'articolo del 1981 (p. 156, nota 28), fu mutuata dalla allora recente teoria economica di Samulson (1958) e dal contributo di Aaron (1966)²³. Tale proposta, presentata in diversi scritti²⁴, consisteva nell'adozione di un sistema a ripartizione fondato sul principio della equivalenza matematico-attuariale, in base al quale l'ammontare dei contributi versati nell'arco della vita lavorativa fosse pari all'ammontare dei trattamenti percepiti durante il periodo di pensione. Il tasso interno di rendimento scelto era il saggio di aumento dei redditi medi monetari. Come è facile dimostrare, oltre a stabilire un forte legame di proporzionalità tra versamenti e prestazioni, tale meccanismo ha il duplice vantaggio della semplicità della formula e del garantire, a regime e sotto ipotesi di crescita costante, il pareggio di bilancio. Inoltre, lo stesso autore ebbe modo di argomentare che, commisurando i trattamenti all'intera vita lavorativa, tale meccanismo risolveva le distorsioni già rammentate nel paragrafo precedente generate dalla formula retributiva. La convinzione di Castellino si fondava peraltro sul fatto che *“dal 1939 ad oggi, il saggio di aumento delle retribuzioni ha mediamente sopravanzato sia il saggio di interesse, sia il saggio di aumento dei prezzi al consumo”* (Cfr. Castellino 1976, p. 32). Come noto, tale proposta fu il concepimento di quella configurazione che sarà alla base della cosiddetta riforma Dini del 1995 che ha cambiato definitivamente il volto del SP italiano e alla cui stesura lo stesso Castellino contribuì²⁵.

Ciò detto, nel libro del 1976 Castellino utilizzò il modello contributivo solo come “regime di paragone” (diremmo “attuarialmente equo”) rispetto a cui comparare le prestazioni effettivamente elargite attraverso la normativa vigente. Quanto alla proposte di riforma, egli nel capitolo sesto sposò una delle alternative avanzate dal CNEL nel 1963, la quale prevedeva *“un regime non professionale di base, finanziato da imposte, a cui si sovrappongono uno o più regimi professionali complementari, prevalentemente finanziati da contributi”* (p. 152). La proposta prevedeva dunque che *“la tutela per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti [...] dovrà essere attuata per tutta la popolazione attraverso un regime nazionale di carattere non professionale. In tale regime la misura delle prestazioni dovrà essere uniforme, indipendente dalla situazione di reddito precedente e tale da garantire un minimo di sicurezza. In aggiunta al regime di cui al comma precedente, la tutela dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi dovrà essere realizzata attraverso regimi professionali che erogano pensioni integrative proporzionali all'anzianità lavorativa e al reddito di lavoro. Al finanziamento del regime di pensioni previsto per tutti i cittadini si dovrà provvedere attraverso il bilancio dello Stato. Al finanziamento dei regimi professionali si dovrà provvedere attraverso contribuzioni di categoria proporzionali ai salari o ai redditi convenzionali. A tale finanziamento lo Stato dovrà concorrere per coprire una parte dell'aliquota contributiva dovuta dalle categorie nei periodi in cui queste si trovino in situazioni di difficoltà economiche”* (pp. 154 e ss). Infine, Castellino proponeva che la pensione di base fosse fissata ad un valore non molto superiore a quello dell'allora vigente minimo dei regimi professionali (27,75% del salario minimo industriale). Quanto alla pensione integrativa, egli affermava che avrebbe dovuto funzionare con *“criteri vicini all'equità attuariale: il «regime di paragone», proposto in questo studio per scopi*

²³ Lo stesso Castellino cita, tra i contributi successivi, Buchanan (1968) e Goldin (1971). Per la verità, taluni autori, quali per esempio Gronchi e Nisticò (2006), citano fra i precursori del modello contributivo a ripartizione De Finetti (1956).

²⁴ Cfr. Castellino (1969), (1971) e (1981).

²⁵ Onorato Castellino fu nominato già nel 1981 Presidente della Commissione di studio sulla spesa previdenziale istituita dal Ministro del Tesoro nel 1981 e della Commissione per la riforma previdenziale nominata nel 1994 dai Ministri del Lavoro e del Tesoro. Dai lavori di quest'ultima Commissione scaturì, appunto, la riforma del 1995. Nella formulazione originaria di Castellino le pensioni erano indicizzate al tasso di crescita dei salari nominali, in modo tale che i trattamenti, in condizioni di crescita costante e a di storia contributiva, fossero di uguale importo, indipendentemente dall'anno di entrata in quiescenza. In questo modo si elimina il fenomeno delle cosiddette “pensioni d'annata”, su cui molto insisterà Sandro Gronchi negli anni '90 (Cfr. per esempio, Gronchi 1995).

puramente conoscitivi, si raccomanda, sotto questo profilo, anche come esempio di possibile formula per la concreta determinazione delle pensioni” (p. 159)²⁶.

Dal tenore degli scritti ora citati, Castellino, ancorché convinto dei vantaggi del sistema contributivo, appare abbastanza prudente nel proporlo come primo pilastro, probabilmente ritenendo non ancora maturi i tempi per una sua effettiva realizzazione²⁷. Tuttavia, appare evidente l’influenza di una concezione beveridgiana del sistema di welfare²⁸, che secondo Fausto (1978), *“porta a vedere le varie forme di previdenza sociale come dei servizi pubblici che devono essere assicurati a tutti i cittadini. Un sistema di sicurezza sociale si realizza compiutamente soltanto quando tutti i cittadini sono liberi dal bisogno”* (p. 13). La conseguenza di tale concezione, sempre secondo il nostro autore, *“è che la politica sociale è sempre più fondata sulla solidarietà di tutta la collettività attraverso un massiccio intervento finanziario dello Stato”* (ibidem).

Fu a partire dagli interventi successivi che il pensiero di Castellino andò sganciandosi da tale eredità concettuale in modo tale da propugnare con vigore le proprietà virtuose del sistema contributivo quale efficace ed urgente rimedio per i mali del SP italiano²⁹.

Peraltro, egli era ben consapevole del “trabocchetto” della ripartizione in cui l’Italia, come altri paesi, sono caduti: *“La principale conseguenza della ripartizione, dunque, non sta forse tanto nei suoi effetti sull’accumulazione di capitale a parità di prestazioni promesse, ma nei troppi o 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 alla affannosa ricerca dei mezzi di finanziamento di un livello di spesa che è ormai difficile rimettere in discussione”*. Non è difficile intravedere in questa malinconica ma realistica constatazione sui SP a ripartizione un seme di quella battaglia che, dopo la realizzazione del modello a contribuzione, vide dalla fine degli anni novanta Castellino impegnato, insieme ad Elsa Fornero, pur nella difesa della centralità del sistema obbligatorio pubblico a ripartizione, tra i propugnatori dello sviluppo della previdenza integrativa³⁰.

3.5.2. Le altre proposte

Il 12 dicembre del 1987, il Ministro del Tesoro Giuliano Amato istituì la *Commissione per la verifica dell’efficienza e della produttività della spesa pubblica*, al fine di “individuare possibili riduzioni ed economie”³¹ e presieduta dal Sergio Steve. Nella Commissione facevano parte anche membri della Ragioneria dello Stato, che fornirono stime del deficit del FPLD al 2010. Nella parte relativa alla sicurezza sociale, la Relazione stabiliva che *“La Commissione deve affermare con*

²⁶ Quanto al regime integrativo, l’autore, nelle simulazioni, adottò l’aliquota vigente nel 1976 per il regime generale, pari al 23%. Particolarmente significativa appare l’intuizione che l’adozione del sistema contributivo avrebbe contribuito a sdrammatizzare il problema dell’età di pensionamento, la quale, in tal caso, avrebbe potuto essere lasciata, entro certi limiti, alla discrezione dell’assicurato. Tale principio di libertà di scelta fu poi applicato alla riforma del 1995 e inspiegabilmente rimosso dalle riforme del 2004.

²⁷ Va peraltro ricordato che tale proposta di welfare “universalistico” fu assunta dal governo come ipotesi di riforma nel 1965 ma fallì a causa della dura opposizione dell’opposizione e dalla CGIL. Da tale piano scaturirono le pensioni sociali, introdotte nel 1969 (Cfr. Geroldi 2001).

²⁸ Per convincersene si consideri che il libro si conclude con una citazione del “piano Beveridge”. Si veda infine il riferimento alla riforma del governo laburista inglese del 1968-69, fondato sui principi del piano citato.

²⁹ Sarà Sandro Gronchi, negli anni novanta, a prendere il testimone di Castellino, completando l’analisi del SP contributivo sia dal punto di vista sia teorico che di attuazione pratica.

³⁰ Non è forse improprio rintracciare in queste parole l’eco della lezione di Luigi Einaudi, che Castellino conosceva tanto bene da citare in due suoi scritti il brano seguente (Castellino 1976, p. 17 e Castellino 1981, p. 135): *“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 costruito a pezzo a pezzo, nel patrimonio formato col risparmio volontario, nell’affetto di una famiglia saldamente costituita il presidio contro l’impotenza della vecchiaia”*. (Cfr. Einaudi, p. 95).

³¹ Cfr. la Relazione della Commissione (1988), introduzione. La Commissione era composta da alcuni accademici quali Luigi Pasinetti, Antonio Marzano, Giulio Tremonti e da tecnici del governo e della Ragioneria Generale dello Stato.

forza la necessità di prendere immediatamente tutti i provvedimenti atti a riportare sotto controllo gli sviluppi della spesa pensionistica” (p. 37). La Commissione propose di procedere con “*gradualità, ma con tempestività e decisione*” all’aumento dell’età pensionabile³²; a modifiche del calcolo delle pensioni sulla base dell’intera vita lavorativa o comunque ad una notevole estensione rispetto ai periodi previsti dalla legislazione vigente; alla revisione delle condizioni per le integrazioni al minimo, per il cumulo di pensioni e per la reversibilità. Inoltre, pur riconoscendo ragioni a favore del finanziamento della sicurezza sociale mediante il sistema tributario, la Commissione, alla luce della crisi della finanza pubblica, raccomandava che i contributi coprissero tutte le prestazioni, limitando il ricorso alla fiscalità generale nell’ordine di un decimo.

Nei primi anni ’90 le proposte di intervento sul SP si fecero sempre più insistenti. Sulla base di simulazioni di scenari macroeconomici (già utilizzate sia dagli enti istituzionali quali Ragioneria dello Stato 1988 e l’INPS 1989 che da economisti, tra cui Gronchi 1989 e Vagliasindi 1990), Fiorella Padoa Schioppa Kostoris (1992) mostrava che, in assenza di misure correttive, lo squilibrio dei conti previdenziali sarebbe andato ulteriormente peggiorando. Anche tale autrice, sulla base di un progetto governativo di riforma del 1990, oltre alla separazione della componente previdenziale-assicurativa da quella solidaristico-assistenziale, proponeva l’uniformazione delle regole tra dipendenti pubblici e privati; l’estensione a tutta la vita lavorativa del calcolo della base pensionabile, il graduale aumento dell’età pensionabile³³ a 65 anni sia per gli uomini che per le donne (con una fase di transizione di ben 35 anni); riduzione progressiva del coefficiente di liquidazione annua all’1,30%³⁴, in modo tale da garantire un massimo rapporto di sostituzione pensione-ultimo salario di circa il 55% (pp. 408-421).

Cigno (1990), concentrava le sue riflessioni sulla componente demografica, rilevando come proprio tale fattore fosse cruciale per l’equilibrio del meccanismo di finanziamento a ripartizione. Al fine di contrastare gli effetti della transizione demografica del nostro paese, egli proponeva interventi normativi volti a “*reformare il sistema fiscale e le norme che regolano il mercato del lavoro in modo da incentivare le famiglie ad offrire lavoro e le imprese ad impegnarlo*” (p. 233). Inoltre, argomentava che il sistema a ripartizione genera una esternalità negativa sui figli (poiché tende a ripartire il beneficio della prole sulla collettività ma ad addossare il costo del loro mantenimento sulla famiglia di origine) ed uno “spiazzamento” delle scelte di procreazione. Pertanto, egli proponeva di correggere tale inefficienza attraverso politiche di sostegno della fertilità.

Da ultimo, va rilevato che il dibattito sui fondi pensione è sostanzialmente assente fino alla metà degli anni ’80. E’ infatti a partire da questo periodo che iniziano a manifestarsi le prime posizioni sull’argomento. Tuttavia tali posizioni non sono affatto unanimi e non mancano voci critiche³⁵. Il tema diventerà di fatto decisivo e oggetto di studio dopo la riforma del 1993, ed ancor più dopo quella del 1995, quando sarà evidente che il pilastro pubblico non riuscirà a garantire livelli del tenore di vita adeguati né alla platea dei lavoratori “tradizionali” né, tanto meno, a coloro

³² Curiosamente si suggerisce che tale aumento entri in vigore dopo qualche anno, precorrendo quella che sarà una prassi futura delle riforme italiane consistente nel posticipare l’applicazione delle stesse ad altre legislature. E’ abbastanza curioso che la relazione dedichi solo due pagine alla riforma del SP che, come già illustrato, era stata la principale fonte di crescita della spesa negli anni precedenti. Inoltre, non vi è cenno alla eliminazione della indicizzazione ai salari, previsione particolarmente foriera di crescita della spesa. E’ da notare tuttavia che alcune delle riforme proposte dalla Commissione saranno intraprese 4 anni dopo, con la riforma Amato.

³³ Su posizioni analoghe si schierano Artoni e Saraceno (1990).

³⁴ La proposta originaria del Governo prevedeva un coefficiente pari all’1,75 annuo. Sull’eccessiva generosità dell’aliquota percentuale da applicare alla base pensionabile, si sofferma anche Vitali (1991), segnalando che a fronte del 2% applicato in Italia, gli altri paesi si attestano su valori più bassi: 1,33% in Belgio e Francia, 1,50% in Germania e Finlandia, 1,25% nel Regno Unito (cfr. p. 398).

³⁵ Cfr., ad esempio, Castellino (1986), Marè (1988), e Artoni e Saraceno (1990). Tra le posizioni più critiche si veda Visco (1988). Negli anni avvenire Onorato Castellino e Elsa Fornero saranno tra i maggiori protagonisti della proposta di costituzione e sviluppo del pilastro della previdenza integrativa. Si veda Fornero (1999) e Spataro (2008) per una storia sui fondi pensione in Italia.

che appartenendo a nuove figure professionali, godevano di una protezione assai modesta (o sostanzialmente assente).

4. La concezione del welfare state delle istituzioni e degli economisti nel processo di riforma

L'evidenza delle tante contraddizioni di cui il percorso di riforme e di interventi sul SP italiano è stato costellato fa sorgere due domande: la prima riguarda il grado di coscienza o di intenzionalità da parte dei policy-maker e dei sindacati nell'introdurre elementi tanto deleteri sia per l'equilibrio dei conti previdenziali che per l'equità del sistema. La seconda riguarda il grado di efficacia e di tempestività degli interventi degli economisti del tempo.

Per quanto riguarda la prima questione, non c'è dubbio che i protagonisti della vita politica e sociale dell'epoca furono sorpresi dalla sfavorevole dinamica macroeconomica degli anni '70, caratterizzata dall'iperinflazione e rallentamento della crescita economica e demografica³⁶. Ma è altrettanto evidente che i punti di debolezza sopra citati furono l'esito di scelte che, a ben vedere, erano fondate sulla scarsa coscienza (o forse della scarsa considerazione) dei delicati meccanismi di funzionamento del meccanismo della ripartizione.

Castellino stesso conferma tale convincimento scrivendo che *“la scarsa lungimiranza e consapevolezza delle decisioni da cui scaturirono i successivi eventi emerge chiaramente dagli atti parlamentari”*³⁷ in cui le previsioni di spesa relativa a decisioni sul SP erano di breve periodo (5 anni) o, se di lungo periodo, sistematicamente ed abbondantemente sottostimate. Sempre dall'analisi di tali atti, relativi ai provvedimenti istitutivi dell'assicurazione obbligatoria dei coltivatori diretti (1957) e degli artigiani e commercianti (1958) e per i commercianti (1965), ovvero delle gestioni che furono deficitarie in tutti gli anni '70, emerge un quadro contraddittorio: infatti, mentre per i primi risultava chiaro al legislatore il fatto che si trattasse di istituire un trasferimento netto verso la categoria dei lavoratori agricoli, nel caso delle altre due decisioni l'intenzionalità di un contributo massiccio da parte dello stato è più sfumata (se non del tutto assente). Quanto al metodo retributivo, invece, le affermazioni dei protagonisti, politici e sindacali, risultano del tutto contraddittorie. Anche delle implicazioni distorsive derivanti dal meccanismo di indicizzazione istituito nel 1975-76 non v'è traccia se non nelle pagine degli articoli di economisti quali, per esempio, Fausto (1978) e Castellino (1981).

In effetti, la commisurazione delle pensioni agli ultimi salari fu salutata come una conquista da parte dei sindacati del tempo. Questi, dopo aver avversato il progetto della riforma del 1965 di assistenza universalistica proposta dal governo (probabilmente ritenuta non accettabile rispetto all'obiettivo di difesa della condizione dei lavoratori dipendenti dell'industria), attraverso le lotte del '68 arrivarono alla configurazione di un nuovo SP che si fondava sul principio della commisurazione più stretta delle pensioni al tenore di vita raggiunto dai lavoratori in prossimità del ritiro dall'attività lavorativa e non già ai contributi versati.

Invero, l'allontanamento del SP dal principio di equità attuariale insito in tali scelte e foriero delle distorsioni sopra documentate e degli squilibri finanziari futuri, fu, di fatto, un compromesso all'aspro conflitto distributivo di quegli anni, compromesso che poté trovar luce, oltre che per il desiderio di una necessaria pace sociale, anche grazie al prevalere della concezione Beveridgiana³⁸ del welfare state di quel periodo. Tale concezione, come già accennato, si distacca dal principio assicurativo-previdenziale, a favore di una concezione universalistica ed eminentemente redistributiva della sicurezza sociale. Se dunque le riforme del '69 e del '75 portarono indubbiamente ad un miglioramento della condizione dei pensionati dell'industria e degli anziani poveri, d'altro canto, come scrive Geroldi, *“ciò che mancò fu un vero indirizzo di*

³⁶ Peraltro, come noto, tali fenomeni possono essere considerati solo in parte esogeni al sistema. Per quanto riguarda le cause della spirale inflazionistica italiana, si veda, per esempio, Salvati (1978) e Casarosa (1996b). Sulle implicazioni dei SP sulle scelte di fertilità e risparmio, si veda, per esempio, la rassegna contenuta in Spataro (2005a).

³⁷ Cfr. Castellino 1981, p. 162. Dello stesso avviso è Morcaldo (1993), p. 67.

³⁸ Peraltro distorta, poiché il piano Beveridge originario presupponeva il pareggio di bilancio Cfr. Beveridge (1942).

razionalizzazione economica del sistema pensionistico, dal momento che nessun gruppo sociale fu realmente chiamato a sopportare i costi della maggiore copertura offerta dalla previdenza” (cfr. Geroldi 2001, p. 10).

Fu a partire dal 1978 che i sindacati, anche grazie alla corresponsabilità gestionale assunta dal 1969 nell'INPS (nel cui consiglio di amministrazione assunsero una presenza maggioritaria), nonché ad un nuovo clima instauratosi con i governi di unità nazionale, segnarono un atteggiamento diverso, a favore di una razionalizzazione del SP³⁹.

Purtroppo, anche gli interventi correttivi degli anni '80 non impedirono ai limiti di tale impostazione prevalentemente redistributiva di manifestarsi, soprattutto in relazione allo sganciamento delle prestazioni pensionistiche dai contributi, da un lato, e alla redistribuzione perversa all'interno di una stessa generazione di assicurati generata dal meccanismo retributivo, dall'altro.

Per quanto riguarda il secondo quesito posto all'inizio del paragrafo, ovvero l'efficacia e la tempestività delle proposte degli economisti, va detto, a onor del vero, che Castellino fu uno dei pochi autori (sicuramente il primo anche se non unico) che collocarono la questione previdenziale in un'ottica di lungo periodo, facilitando l'emergere delle contraddizioni presenti ed aprendo la via per le riforme future.

Ad ulteriore testimonianza di quanto detto, riportiamo ancora il pensiero dell'autore esposto nell'articolo del 1985. Nel commentare i suoi risultati sulla prima stima del debito previdenziale elaborata in Italia (al 31 dicembre 1983), valutato nell'ordine di ben 4 volte quello palese, Castellino affermava che l'ordine di grandezza delle stime *“non può che confermare quanto poco meditate siano state le promesse previdenziali sino a oggi sancite dal nostro legislatore, e quanto urgente una riforma la quale attenui le nuove promesse che negli anni avvenire si accompagneranno alla maturazione di ulteriori anzianità e al prelievo di ulteriori contributi”* (p. 30)⁴⁰

In effetti, oltre a Castellino, pochi altri studiosi, appartenenti peraltro ad istituzioni non accademiche (come Morcaldo e Pierucci nel 1978, e Franco e Morcaldo nel 1986 esponenti della Banca d'Italia e l'INPS nel 1989⁴¹) avevano inquadrato quantitativamente il problema della spesa pensionistica nella corretta ottica di lungo periodo, predisponendo modelli previsionali della dinamica della spesa pensionistica relativi a decenni avvenire.

Il relativo isolamento di Castellino e di pochi altri, dagli anni '70 fino ai primi anni '80, è dovuto, a nostro giudizio, a due ordini di ragioni: da un lato, molte delle menti più lucide della scienza economica italiana si concentrarono, negli anni '70, sulla problematica della spirale prezzisalari e sul conflitto distributivo e, negli anni '80, sulla sostenibilità del debito pubblico in contesti inflazionistici. In effetti, lo sviluppo della letteratura economica (in particolare anglosassone) degli anni '80 e '90 sugli effetti microeconomici (scelte di risparmio, di fertilità e di pensionamento) e macroeconomici (spiazzamento dell'accumulazione di capitale e della ricchezza privata, crescita endogena etc) e, infine, sulle implicazioni di political economy riguardanti le dimensioni e la sostenibilità dei SP a ripartizione resero probabilmente più attraente un filone che, forse per molti economisti, aveva fino ad allora rappresentato un “arido” esercizio contabile-attuariale⁴².

³⁹ In generale, il controllo del disavanzo dello Stato venne riconosciuto come una urgente necessità, a cui fu trovata risposta attraverso la legge 468/78 attraverso la quale, da un lato, il Parlamento veniva informato dell'andamento dei conti pubblici e, dall'altro, si introdusse la Legge finanziaria quale mezzo di regolazione della formazione del bilancio dello Stato.

⁴⁰ Tale metodologia è dovuta ad alcuni autori anglosassoni nei primi anni '80, tra cui Boskin (1982), Buitier (1983) e Byatt (1984). Peraltro, lo stesso Castellino riconosce che qualche anno prima, Miller e Upton (1974) avevano colto l'analogia tra debito previdenziale e debito pubblico. L'autore svilupperà tale tema in altri scritti, tra cui Castellino e Fornero (1990), e ispirerà il lavoro di altri autori, tra cui Beltrametti (1996).

⁴¹ Una eccezione in ambito accademico fu costituita dal già citato lavoro di Gronchi (1989).

⁴² Cfr. infra, nota 6, per i riferimenti bibliografici sulla letteratura. Sul dibattito circa la sostenibilità del debito pubblico o la sua relazione con l'inflazione si veda per esempio, Spaventa (1984), Casarosa (1986), Graziani (1988) e Giavazzi e Spaventa (1988).

Il secondo motivo di solitudine dei nostri autori riteniamo che risieda nella prevalenza della concezione universalistico-redistributiva del welfare state, ed in particolare del SP, rispetto a quella attuariale-assicurativa. L'ancoraggio al piano Beveridge di molti autori (assieme o a causa del protrarsi del conflitto distributivo), fu altresì una delle cause più rilevanti della lentezza con cui furono effettuate le riforme in Italia. Tale atteggiamento è ulteriormente confermato dalla Relazione della già citata *Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica* istituita al governo nel 1987. In tale relazione si affermava che *“il finanziamento inflazionistico della sicurezza sociale era assolutamente al di fuori della logica del piano Beveridge, che si proponeva di assicurare a tutti i cittadini il minimo di sussistenza”* (p. 37). Proprio l'accusa di tradimento del piano Beveridge dovuto l'incremento della spesa rivela quanto tale concezione universalistica di protezione universale fosse rilevante ancora nel 1987⁴³.

Per la verità, non mancavano voci autorevoli con posizioni critiche su tale impostazione. Per esempio, Reviglio scriveva nel (1975): *“Ma procedendo su questa strada a poco a poco l'azione redistributiva, insieme all'accresciuta longevità della popolazione pensionata [...] mette in crisi le assicurazioni sociali, conducendo a crescenti disavanzi. Le assicurazioni sociali, come forma di previdenza sociale, si trasformano in sicurezza sociale, quando accanto ai contributi a carico delle retribuzioni vi è il concorso dello Stato mediante la finanza pubblica. Sempre più si entra nel campo dell'economia finanziaria intesa come economia dei bisogni collettivi, cioè dei servizi pubblici gratuiti finanziati secondo il principio «da ciascuno secondo le sue possibilità». La tendenza finale del processo è il finanziamento a carico esclusivo del bilancio pubblico, ovvero sia il passaggio della previdenza sociale alla sicurezza sociale concepita come servizio sociale”* (pp. 107-108).

5. Conclusioni

Agli occhi della società italiana, la lunga fase di crescita economica conosciuta a partire dal secondo dopoguerra, divenuta particolarmente florida negli anni sessanta, aveva rappresentato la premessa e la garanzia per la realizzazione del nobile sogno di un sistema di protezione sociale nuovo, capace di fornire copertura assicurativa alla totalità dei lavoratori dipendenti ed autonomi e la disponibilità di adeguati mezzi di sussistenza per i cittadini particolarmente bisognosi. Tale aspirazione trovava giustificazione ideale nel solidarismo, visione programmatica nel “piano Beveridge”, possibilità di concreta attuazione mediante l'ingegnoso meccanismo della ripartizione, coadiuvato da strumenti fortemente redistributivi quali pensioni sociali e di invalidità.

Tuttavia, il sogno dovette scontrarsi ben presto con la dura realtà: il completamento della trasformazione della struttura produttiva italiana da agricola ad industriale, la crisi economica e la transizione demografica fecero esplodere il conflitto distributivo.

Così, tra la fine degli anni 60 e l'inizio degli anni '80, al di là di una scarsa dimestichezza con il neonato sistema a ripartizione e di una scarsa capacità previsionale circa i reali effetti di lungo termine delle decisioni in materia previdenziale (giustificati almeno in parte sia dal manifestarsi di eventi inattesi quali il rallentamento economico e la transizione demografica, da una parte, che dalla carenza di mezzi tecnici adeguati dall'altra), la necessità di una pace sociale trasformò progressivamente il sistema di sicurezza sociale in uno strumento con cui comporre le contrapposte esigenze dei lavoratori e delle imprese. Nonostante diverse crisi avessero scosso l'economia del paese, si ritenne di rimandare ad un futuro imprecisato il costo dei necessari aggiustamenti attraverso l'allentamento del vincolo delle risorse ed il finanziamento in deficit della spesa per la previdenza sociale. Anche le riforme rese possibili dal nuovo clima instauratosi con i governi di unità nazionale e la compartecipazione dei sindacati alla gestione dell'INPS non modificarono sostanzialmente i termini dello scontro e la conseguente logica della ricerca del consenso: la spesa

⁴³ Cfr. Forte e Reviglio (1975). Si veda anche Forte (1970), p. 35.

per pensioni continuò a crescere per tutti gli anni ottanta, contribuendo significativamente al raggiungimento di livelli di debito pubblico inauditi.

In questo quadro la voce degli economisti fu, da un lato, poco ascoltata. Essi non mancarono di mettere in guardia dai pericoli del sistematico finanziamento in deficit della spesa pensionistica e dalle “lusinghe” del sistema a ripartizione; di rimarcare l’inefficienza di una spesa dispersa tra innumerevoli enti previdenziali e dell’utilizzo improprio delle pensioni di invalidità; di mostrare gli effetti redistributivi perversi di leggi differenziate tra le diverse categorie di assicurati e all’interno di singole categorie causato dal sistema retributivo; di predire l’insostenibilità di promesse troppo munifiche ad una popolazione sempre più anziana a carico di generazioni di lavoratori sempre meno numerose.

Dall’altro, essi solo parzialmente, e forse in ritardo, riuscirono a liberarsi da una concezione di stato sociale universalistico *a la Beveridge* che aveva nell’elemento redistributivo un pilastro fondamentale e ad accettare un ritorno all’antica logica assicurativo-previdenziale con cui era nato il SP, sia pur sotto la nuova veste del meccanismo della ripartizione. In questo percorso di cambiamento Onorato Castellino fu determinante: la lucidità delle sue argomentazioni circa la necessità, da parte del policy maker, di “guardare lontano”, l’eleganza e la semplicità del modello contributivo da lui proposto fin dagli albori della sua ricerca, e il suo impegno concreto nelle Commissioni ministeriali quando fu chiamato a dare un fattivo contributo alle riforme, ne fecero non solo un punto di riferimento di crescente autorevolezza per la comunità scientifica, ma una vera e propria risorsa per tutta la società italiana.

La riforma del 1992 rappresentò una svolta nella storia del sistema previdenziale italiano: anche se non risolutiva, essa fu un’assunzione di responsabilità collettiva circa la dolorosa necessità di iniziare a pagare quel conto che fino ad allora era stato rimandato alle generazioni avvenire. Certamente essa trasse linfa dal dibattito già esistente nella comunità scientifica italiana e da un rinnovato clima tra le parti sociali derivante dalla caduta del Muro di Berlino. Ma non v’è dubbio che la ferma decisione di legare definitivamente il destino del paese a quello degli altri partner europei, attraverso la firma del Trattato unico europeo prima e del Trattato di Maastricht poi, fu la bussola che permise di orientare il timone dell’azione politica da quegli anni in poi. Da quel momento, non senza ulteriori ritardi e smarrimenti, l’avvenuto impegno a garantire alle future generazioni una prospettiva credibile di pace e di prosperità aveva permesso di abbandonare l’egoismo corporativo del passato a favore del bene comune. Una lezione di cui tenere viva memoria.

Bibliografia

- Aaron, A. (1966): “The social insurance paradox”, *Canadian Journal of economics and political science*, vol. 32 (3, August), 371-374.
- Artoni e Saraceno (1990) in “Il sistema pensionistico. Un riesame”, in Pizzuti, F.R. e Rey, G.M. (1990), (a cura di): “Il sistema pensionistico. Un riesame”, Bologna, il Mulino, -89-105
- Boskin M.J. (1982): “Federal Government Deficits: some Myths and Realities”, *American Economic Review- Papers and Proceedings*, May, pp. 296-303.
- Beltrametti, L. (1996): “Il debito pensionistico in Italia: significato, dimensioni e implicazioni”, Il Mulino, Bologna.
- Beveridge, W.H. (1942): “Social and Allied Services (The Beveridge Report), London, HMSO, 1942.
- Buiter, W.H. (1983): “Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design”, *IMF Staff Papers*, June.
- Byatt, I.C.R. “Public Debt in the U.K.: Trends, Composition and Performance”, relazione presentata al 40° Congresso dell’International Institute of Public Finance, Innsbruck.
- Buchanan, J.M. (1968): “Social Insurance in a growing economy: a proposal for radical reform”, *National tax journal*, 21 (4): 386-95.
- Casarosa, C. (1986) Il significato economico del rapporto fra debito pubblico e PIL: un’analisi critica, in “*Rivista di Politica Economica*”, (2), 167-80.

- Casarosa, C.: (1996a): “Alcune semplici relazioni fra sistema previdenziale, vincolo distributivo, occupazione e disoccupazione”, *Rivista di politica economica* 86 (7/8), 7 – 60.
- Casarosa, C. (1996b): “Manuale di macroeconomia, Roma, NIS, cap. 10.
- Castellino, O. (1969): “Un sistema di pensioni per la vecchiaia commisurate ai versamenti effettuati e alla dinamica dei redditi medi di lavoro”, *Giornale degli economisti e annali di economia*, (1/2), 1-23.
- Castellino, O. (1971): “Income redistribution through old-age pensions a suggestion for its definition and measurement”, Torino, G. Giappichelli.
- Castellino, O. (1976): “Il labirinto delle pensioni”. Il Mulino, Bologna.
- Castellino, O. (1981): “La previdenza sociale in Italia: quanto sociale e quanto previdente?”, *Rivista di politica economica*, (2), 135-170.
- Castellino, O. (1985): “C’è un secondo debito pubblico (più grande del primo)?”, *Moneta e credito*, vol. XXXVIII (149, marzo), pp. 21-30.
- Castellino, O. (1986): “Onorato Castellino, "Il ruolo emergente dei fondi pensione", *L'Impresa*, (3), 1986, pp. 17
- Castellino, O. e Fornero, E. (1990): “Economia del risparmio e delle ricchezza: comportamenti privati e indebitamento pubblico”, Il Mulino, Bologna.
- Cesarini, F., Conte, F.P e Valiani, R.: (1984): “Il futuro delle pensioni, Roma: Edizioni lavoro.
- De Finetti, B. 1956. “Sviluppo della Popolazione e Sicurezza Sociale.” *Atti del Convegno di Studi su I Problemi Attuariali e Statistici della Sicurezza Sociale*. Ordine Nazionale degli Attuari, Roma.
- Einaudi, L. (1964): “Lezioni di politica sociale”, Torino, Einaudi.
- Fausto, D. (1978): “Il sistema italiano di sicurezza sociale”, Il Mulino, Bologna.
- Fausto, D. (1983): “La diffusione delle pensioni di invalidità: una piaga non esclusiva del Sud, “Mezzogiorno d’Europa”, 1.
- Fornero, E. (1999): “L’ economia dei fondi pensione. Potenzialità e limiti della previdenza privata in Italia”, Bologna, Il Mulino.
- Forte, F. (1970): “La sicurezza sociale e la previdenza sociale nella programmazione”, *Previdenza Sociale*, settembre-ottobre, 1-92.
- Forte, F. e Reviglio F. (1975): “La finanza della sicurezza sociale”, Torino, UTET.
- Forte, F. (1977): “Introduzione” a A. Cassone, C. Marchese, F. Scacciati: *Inflazione e salari*, Milano, F. Angeli, 24-5.
- Franco, D. (1992): “L’ espansione della spesa pubblica in Italia (1960-90)”, in Ente Einaudi (a cura di): “IL disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro”, Vol. I, pp. 211-354.
- Galasso, V. e Profeta, P. (2002): “The Political Economy of Social Security: A Survey”, *European Journal of Political Economy*, 8(1), 1-29;
- Geroldi, G. (2001): “Le riforme del sistema previdenziale italiano”, Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Economia, Serie di Economia e Politica Economica, WP 9/2001, dicembre 2001, pp.1-98.
- Giavazzi, F. e Spaventa, L. (1988): *High Public Debt: The Italian Experience*, CEPR, Cambridge University Press.
- Goldin , K. D. (1971): “Social insurance finance”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 355-79.
- Graziani A. (1988): “La spirale del debito pubblico in Italia”, Bologna, il Mulino.
- Gronchi S. (1989) «The Long Term Outlook for the Italian Social Security System», in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Social Security and its Financing*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Gronchi, S. (1995): “Sostenibilità ed Equità del Sistema Previdenziale Italiano”. In O. Castellino (a cura di): *Le pensioni difficili: la previdenza sociale in Italia tra crisi e riforma* ed. O. Castellino. Bologna: Il Mulino.
- Gronchi, S., e Nisticò, S. (2006): “Implementing the NDC Theoretical Model: a Comparison of Italy and Sweden”, in R. Holzmann and E. Palmer (eds): *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribtuion (NDC) Schemes*, chapter 19, Washington, DC: World Bank. ISTAT (2002). *Le prestazioni pensionistiche in Italia dal 1975 al 2000*. Roma.
- INPS (1989): “Il modello INPS e le prime previsioni al 2010, supplemento al n. 3 di “Previdenza Sociale”, maggio-giugno, Roma.
- Livi Bacci,M. (1995): “Popolazione, trasferimenti e generazioni”, in O. Castellino (a cura di): *Le pensioni difficili*, Il Mulino, Bologna, 19-38.
- Marè, M. (1988): “Gli effetti economici dei sistemi pensionistici” in *Federmeccanica* (a cura di): *Ragionamenti intorno alla previdenza integrativa*, atti del Convegno tenutosi a Roma, 8 marzo.

- Miller, M.H. e Upton, C.W. (1974): "Macroeconomics: a Neoclassical Introduction", Homewood, Irvin.
- Morcaldo, G. (1977): "Analisi della struttura dei trattamenti pensionistici e della sua evoluzione", Contributi alla ricerca economica, Servizio studi della Banca d'Italia, Roma, n. 7, dicembre.
- Morcaldo, G. e Pierucci (1978): "L'onere futuro della spesa per pensioni", Rivista di economia e politica industriale, vol 3., ott-dic.
- Morcaldo, G. (1993): La finanza pubblica in Italia, Bologna, Il Mulino.
- Pizzuti, F.R. e Rey, G.M. (1990), (a cura di): "Il sistema pensionistico. Un riesame", Bologna, il Mulino.
- Pizzuti, F.R. (1990): "L'evoluzione del sistema pensionistico e la natura dei problemi attuali", in Pizzuti, F.R. e Rey, G.M. (1990), (a cura di): "Il sistema pensionistico. Un riesame", Bologna, il Mulino, 31-87.
- Ragioneria Generale dello Stato (1988): "Metodi per la previsione a lungo termine degli squilibri previdenziali", Ipzs, Roma.
- Relazione della Commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica (1988), Roma, luglio.
- Reviglio, F. (1977): "Spesa pubblica e stagnazione dell'economia", Il Mulino, Bologna.
- Samuleson, P. A. (1958): "An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money", The Journal of Political Economy, 66(6). 467-82.
- Salvati, M. (1978): Alle origini dell'inflazione italiana, Bologna, Il Mulino.
- Spataro, L. (2005a): "L'economia dei sistemi previdenziali: un giudizio sul sistema italiano alla luce delle recenti riforme" in P. Olivelli e M. Mezzanzanica (a cura di): A qualunque costo, Guerini e Associati, Milano, 212-228.
- Spataro, L. (2005b): "Teorie sull'efficienza delle istituzioni pensionistiche: un'analisi critica", in De Bonis, V. and Pochini, S. (eds.): "Economia e Istituzioni. Percorsi intorno al caso italiano", F. Angeli, p. 173-215.
- Spataro, L. (2008): "L'economia dei fondi pensione in Italia. Teoria e applicazione. al caso italiano", in G. Ciocca "Il trattamento di fine rapporto e i fondi pensione", Macerata, edizioni Università di Macerata.
- Spaventa, L. (1984) La crescita del debito pubblico in Italia. Evoluzione, prospettive e problemi di politica economica, in "Moneta e Credito", n.147.
- Vagliasindi P.A. (1990): "Equilibri Strutturali e Finanziari del Sistema Previdenziale. Alcune Considerazioni Teoriche.", Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza, n. 8, Perugia.
- Visco (1988): "Previdenza pubblica e fondi pensione: vecchi problemi e nuove illusioni", Relazioni industriali, n. 14, 177-225.
- Vitali, L. (1991): "Le determinanti dell'aumento della spesa: fattori istituzionali e componente socio-economica, in R. Brunetta e L. Tronti (a cura di): Welfare State e redistribuzione. Gli effetti della spesa sanitaria e pensionistica in Italia negli anni ottanta, Milano, Angeli, 391-408.

Tab. A.1 Tassi di variazione medi annui

| SPESA (prezzi 2000) | | | | |
|-----------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Privati | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 7.71 | 2.32 | 3.35 | 4.61 |
| Indennitarie | 7.24 | 6.67 | -0.55 | 4.32 |
| Assistenziali | 5.92 | 12.45 | 5.36 | 8.12 |
| Totale | 7.60 | 3.14 | 3.34 | 4.85 |
| Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 11.44 | 4.81 | 6.58 | 7.78 |
| Indennitarie | -0.56 | 2.26 | -2.89 | -0.45 |
| Benemeranza | -11.72 | -20.02 | 1.51 | -10.96 |
| Totale | 9.46 | 4.50 | 5.88 | 6.79 |
| Privati + Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | Totale |
| IVS | 8.36 | 2.82 | 4.09 | 5.25 |
| Indennitarie | 3.90 | 5.17 | -1.25 | 2.51 |
| Assistenziali e Benemeranza | 5.18 | 12.10 | 5.35 | 7.75 |
| Totale | 7.94 | 3.42 | 3.89 | 5.24 |
| NUMERO | | | | |
| Privati | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 1.99 | 0.65 | 1.42 | 1.45 |
| Indennitarie | 3.10 | 1.03 | 0.66 | 1.57 |
| Assistenziali | 0.36 | 5.52 | 3.48 | 3.24 |
| Totale | 1.94 | 1.11 | 1.58 | 1.63 |
| Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 4.74 | 3.60 | 4.56 | 4.44 |
| Indennitarie | -1.64 | -0.01 | -2.24 | -1.50 |
| Benemeranza | -9.57 | -11.81 | -13.19 | -12.08 |
| Totale | -0.42 | 0.79 | 1.92 | 0.80 |
| Privati + Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | Totale |
| IVS | 2.23 | 0.95 | 1.78 | 1.75 |
| Indennitarie | 1.18 | 0.65 | -0.32 | 0.43 |
| Assistenziali e Benemeranza | -2.68 | 2.62 | 2.39 | 0.86 |
| Totale | 1.60 | 1.07 | 1.62 | 1.51 |
| IMPORTI MEDI | | | | |
| Privati | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 5.61 | 1.66 | 1.91 | 3.12 |
| Indennitarie | 4.01 | 5.58 | -1.20 | 2.71 |
| Assistenziali | 5.54 | 6.57 | 1.82 | 4.73 |
| Totale | 5.55 | 2.01 | 1.73 | 3.16 |
| Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | totale |
| IVS | 6.39 | 1.17 | 1.93 | 3.20 |
| Indennitarie | 1.09 | 2.28 | -0.67 | 1.07 |
| Benemeranza | -2.37 | -9.31 | 16.94 | 1.28 |
| Totale | 9.92 | 3.69 | 3.89 | 5.94 |
| Privati + Pubblici | 1975-81 | 1982-87 | 1988-93 | Totale |
| IVS | 6.00 | 1.86 | 2.27 | 3.44 |
| Indennitarie | 2.69 | 4.48 | -0.93 | 2.08 |
| Assistenziali e Benemeranza | 8.08 | 9.24 | 2.89 | 6.84 |
| Totale | 6.25 | 2.32 | 2.23 | 3.67 |

Tab. A.2. Settore privato. Spesa pensionistica, numero di pensioni ed importo medio annuo per tipologia (valori costanti a Prezzi 2000)

| TIPO DI PENSIONE | 1975 | 1981 | 1987 | 1993 | Var. complessiva (%) | Tasso di Var. medio annuo |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------|---------------------------|
| SPESA/PIL (%) | | | | | | |
| IVS | 6,84 | 8,52 | 8,55 | 9,63 | 40,7 | 1,9 |
| Indennitarie | 0,33 | 0,40 | 0,52 | 0,44 | 34,0 | 1,6 |
| Assistenziali | 0,41 | 0,46 | 0,81 | 1,04 | 155,1 | 5,3 |
| Totale | 7,58 | 9,38 | 9,87 | 11,11 | 46,6 | 2,1 |
| NUMERO | | | | | | |
| IVS | 11.372.260 | 12.800.010 | 13.310.586 | 14.729.335 | 29,52 | 1,45 |
| Indennitarie | 10.53.005 | 12.64.992 | 1.345.249 | 1.394.795 | 32,46 | 1,57 |
| Assistenziali | 1.175.594 | 1.201.283 | 1.658.284 | 2.086.067 | 77,45 | 3,24 |
| Totale | 13.600.859 | 15.266.285 | 16.314.119 | 18.210.197 | 33,89 | 1,63 |
| IMPORTO MEDIO (migliaia di euro) | | | | | | |
| IVS | 3881 | 5385 | 5942 | 6744 | 73,76 | 3,12 |
| Indennitarie | 2026 | 2565 | 3554 | 3277 | 61,76 | 2,71 |
| Assistenziali | 2229 | 3080 | 4511 | 5124 | 129,87 | 4,73 |
| Totale | 3595 | 4970 | 5600 | 6293 | 75,06 | 3,16 |

Tab. A.3. Settore pubblico. Spesa pensionistica, numero di pensioni ed importo medio annuo per tipologia (valori costanti a Prezzi 2000)

| TIPO DI PENSIONE | 1975 | 1981 | 1987 | 1993 | Var. complessiva (%) | Tasso di Var. medio annuo |
|---|---------|---------|---------|---------|----------------------|---------------------------|
| SPESA/PIL (%) | | | | | | |
| IVS | 1,33 | 2,03 | 2,35 | 3,19 | 140,8 | 5,0 |
| indennitarie | 0,30 | 0,23 | 0,23 | 0,17 | -42,3 | -3,0 |
| benemeranza | 0,03 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | -92,3 | -13,2 |
| Totale | 1,65 | 2,27 | 2,58 | 3,37 | 103,9 | 4,0 |
| NUMERO | | | | | | |
| IVS | 994139 | 1312486 | 1623017 | 2171513 | 118,43 | 4,44 |
| Indennitarie | 811320 | 734710 | 734182 | 618430 | -23,77 | -1,50 |
| Benemeranza | 669986 | 366335 | 172337 | 66004 | -90,15 | -12,08 |
| Totale | 2475445 | 2413531 | 2529536 | 2855947 | 15,37 | 0,80 |
| IMPORTO MEDIO (migliaia di euro) | | | | | | |
| IVS | 8610 | 12488 | 13387 | 15178 | 76,29 | 3,20 |
| Indennitarie | 2380 | 2541 | 2908 | 2880 | 21,02 | 1,07 |
| Benemeranza | 257 | 223 | 124 | 323 | 25,69 | 1,28 |
| Totale | 4307 | 7598 | 9442 | 12172 | 182,59 | 5,94 |

Our papers can be downloaded at:

<http://cerp.unito.it/publications>

CeRP Working Paper Series

| | | |
|----------|---|---|
| N° 1/00 | Guido Menzio | Opting Out of Social Security over the Life Cycle |
| N° 2/00 | Pier Marco Ferraresi Elsa Fornero | Social Security Transition in Italy: Costs, Distorsions and (some) Possible Correction |
| N° 3/00 | Emanuele Baldacci Luca Inglese | Le caratteristiche socio economiche dei pensionati in Italia. Analisi della distribuzione dei redditi da pensione (only available in the Italian version) |
| N° 4/01 | Peter Diamond | Towards an Optimal Social Security Design |
| N° 5/01 | Vincenzo Andrietti | Occupational Pensions and Interfirm Job Mobility in the European Union. Evidence from the ECHP Survey |
| N° 6/01 | Flavia Coda Moscarola | The Effects of Immigration Inflows on the Sustainability of the Italian Welfare State |
| N° 7/01 | Margherita Borella | The Error Structure of Earnings: an Analysis on Italian Longitudinal Data |
| N° 8/01 | Margherita Borella | Social Security Systems and the Distribution of Income: an Application to the Italian Case |
| N° 9/01 | Hans Blommestein | Ageing, Pension Reform, and Financial Market Implications in the OECD Area |
| N° 10/01 | Vincenzo Andrietti and Vincent Hildebrand | Pension Portability and Labour Mobility in the United States. New Evidence from the SIPP Data |
| N° 11/01 | Mara Faccio and Ameziane Lasfer | Institutional Shareholders and Corporate Governance: The Case of UK Pension Funds |
| N° 12/01 | Roberta Romano | Less is More: Making Shareholder Activism a Valuable Mechanism of Corporate Governance |
| N° 13/01 | Michela Scatigna | Institutional Investors, Corporate Governance and Pension Funds |
| N° 14/01 | Thomas H. Noe | Investor Activism and Financial Market Structure |
| N° 15/01 | Estelle James | How Can China Solve its Old Age Security Problem? The Interaction Between Pension, SOE and Financial Market Reform |
| N° 16/01 | Estelle James and Xue Song | Annuities Markets Around the World: Money's Worth and Risk Intermediation |
| N° 17/02 | Richard Disney and Sarah Smith | The Labour Supply Effect of the Abolition of the Earnings Rule for Older Workers in the United Kingdom |
| N° 18/02 | Francesco Daveri | Labor Taxes and Unemployment: a Survey of the Aggregate Evidence |
| N° 19/02 | Paolo Battocchio Francesco Menoncin | Optimal Portfolio Strategies with Stochastic Wage Income and Inflation: The Case of a Defined Contribution Pension Plan |
| N° 20/02 | Mauro Mastrogiacomo | Dual Retirement in Italy and Expectations |
| N° 21/02 | Olivia S. Mitchell David McCarthy | Annuities for an Ageing World |

| | | |
|----------|--|--|
| N° 22/02 | Chris Soares Mark Warshawsky | Annuity Risk: Volatility and Inflation Exposure in Payments from Immediate Life Annuities |
| N° 23/02 | Ermanno Pitacco | Longevity Risk in Living Benefits |
| N° 24/02 | Laura Ballotta Steven Haberman | Valuation of Guaranteed Annuity Conversion Options |
| N° 25/02 | Edmund Cannon Ian Tonks | The Behaviour of UK Annuity Prices from 1972 to the Present |
| N° 26/02 | E. Philip Davis | Issues in the Regulation of Annuities Markets |
| N° 27/02 | Reinhold Schnabel | Annuities in Germany before and after the Pension Reform of 2001 |
| N° 28/02 | Luca Spataro | New Tools in Micromodeling Retirement Decisions: Overview and Applications to the Italian Case |
| N° 29/02 | Marco Taboga | The Realized Equity Premium has been Higher than Expected: Further Evidence |
| N° 30/03 | Bas Arts Elena Vigna | A Switch Criterion for Defined Contribution Pension Schemes |
| N° 31/03 | Giacomo Ponzetto | Risk Aversion and the Utility of Annuities |
| N° 32/04 | Angelo Marano Paolo Sestito | Older Workers and Pensioners: the Challenge of Ageing on the Italian Public Pension System and Labour Market |
| N° 33/04 | Elsa Fornero Carolina Fugazza Giacomo Ponzetto | A Comparative Analysis of the Costs of Italian Individual Pension Plans |
| N° 34/04 | Chourouk Houssi | Le Vieillessement Démographique : Problématique des Régimes de Pension en Tunisie |
| N° 35/04 | Monika Büttler Olivia Huguenin Federica Teppa | What Triggers Early Retirement. Results from Swiss Pension Funds |
| N° 36/04 | Laurence J. Kotlikoff | Pensions Systems and the Intergenerational Distribution of Resources |
| N° 37/04 | Jay Ginn | Actuarial Fairness or Social Justice? A Gender Perspective on Redistribution in Pension Systems |
| N° 38/05 | Carolina Fugazza Federica Teppa | An Empirical Assessment of the Italian Severance Payment (TFR) |
| N° 39/05 | Anna Rita Bacinello | Modelling the Surrender Conditions in Equity-Linked Life Insurance |
| N° 40/05 | Carolina Fugazza Massimo Guidolin Giovanna Nicodano | Investing for the Long-Run in European Real Estate. Does Predictability Matter? |
| N° 41/05 | Massimo Guidolin Giovanna Nicodano | Small Caps in International Equity Portfolios: The Effects of Variance Risk. |
| N° 42/05 | Margherita Borella Flavia Coda Moscarola | Distributive Properties of Pensions Systems: a Simulation of the Italian Transition from Defined Benefit to Defined Contribution |
| N° 43/05 | John Beshears James J. Choi David Laibson Brigitte C. Madrian | The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States |

| | | |
|----------|---|---|
| N° 44/05 | Henrik Cronqvist | Advertising and Portfolio Choice |
| N° 45/05 | Claudio Campanale | Increasing Returns to Savings and Wealth Inequality |
| N° 46/05 | Annamaria Lusardi Olivia S. Mitchell | Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing |
| N° 47/06 | Michele Belloni Carlo Maccheroni | Actuarial Neutrality when Longevity Increases: An Application to the Italian Pension System |
| N° 48/06 | Onorato Castellino Elsa Fornero | Public Policy and the Transition to Private Pension Provision in the United States and Europe |
| N° 49/06 | Mariacristina Rossi | Examining the Interaction between Saving and Contributions to Personal Pension Plans. Evidence from the BHPS |
| N° 50/06 | Andrea Buffa Chiara Monticone | Do European Pension Reforms Improve the Adequacy of Saving? |
| N° 51/06 | Giovanni Mastrobuoni | The Social Security Earnings Test Removal. Money Saved or Money Spent by the Trust Fund? |
| N° 52/06 | Luigi Guiso Tullio Jappelli | Information Acquisition and Portfolio Performance |
| N° 53/06 | Giovanni Mastrobuoni | Labor Supply Effects of the Recent Social Security Benefit Cuts: Empirical Estimates Using Cohort Discontinuities |
| N° 54/06 | Annamaria Lusardi Olivia S. Mitchell | Baby Boomer Retirement Security: The Roles of Planning, Financial Literacy, and Housing Wealth |
| N° 55/06 | Antonio Abatemarco | On the Measurement of Intra-Generational Lifetime Redistribution in Pension Systems |
| N° 56/07 | John A. Turner Satyendra Verma | Why Some Workers Don't Take 401(k) Plan Offers: Inertia versus Economics |
| N° 57/07 | Giovanni Mastrobuoni Matthew Weinberg | Heterogeneity in Intra-Monthly Consumption. Patterns, Self-Control, and Savings at Retirement |
| N° 58/07 | Elisa Luciano Jaap Spreeuw Elena Vigna | Modelling Stochastic Mortality for Dependent Lives |
| N° 59/07 | Riccardo Calcagno Roman Kraeussl Chiara Monticone | An Analysis of the Effects of the Severance Pay Reform on Credit to Italian SMEs |
| N° 60/07 | Riccardo Cesari Giuseppe Grande Fabio Panetta | La Previdenza Complementare in Italia: Caratteristiche, Sviluppo e Opportunità per i Lavoratori |
| N° 61/07 | Irina Kovrova | Effects of the Introduction of a Funded Pillar on the Russian Household Savings: Evidence from the 2002 Pension Reform |
| N° 62/07 | Margherita Borella Elsa Fornero Mariacristina Rossi | Does Consumption Respond to Predicted Increases in Cash-on-hand Availability? Evidence from the Italian "Severance Pay" |
| N° 63/07 | Claudio Campanale | Life-Cycle Portfolio Choice: The Role of Heterogeneous Under-Diversification |
| N° 64/07 | Carlo Casarosa Luca Spataro | Rate of Growth of Population, Saving and Wealth in the Basic Life-cycle Model when the Household is the Decision Unit |
| N° 65/07 | Annamaria Lusardi | Household Saving Behavior: The Role of Literacy, Information and Financial Education Programs (Updated version June 08: "Financial Literacy: An Essential Tool for Informed Consumer Choice?") |

| | | |
|----------|---|---|
| N° 66/07 | Maarten van Rooij Annamaria Lusardi Rob Alessie | Financial Literacy and Stock Market Participation |
| N° 67/07 | Carolina Fugazza Maela Giofr e Giovanna Nicodano | International Diversification and Labor Income Risk |
| N° 68/07 | Massimo Guidolin Giovanna Nicodano | Small Caps in International Diversified Portfolios |
| N° 69/07 | Carolina Fugazza Massimo Guidolin Giovanna Nicodano | Investing in Mixed Asset Portfolios: the Ex-Post Performance |
| N° 70/07 | Radha Iyengar Giovanni Mastrobuoni | The Political Economy of the Disability Insurance. Theory and Evidence of Gubernatorial Learning from Social Security Administration Monitoring |
| N° 71/07 | Flavia Coda Moscarola | Women participation and caring decisions: do different institutional frameworks matter? A comparison between Italy and The Netherlands |
| N° 72/08 | Annamaria Lusardi Olivia Mitchell | Planning and Financial Literacy: How Do Women Fare? |
| N° 73/08 | Michele Belloni Rob Alessie | The Importance of Financial Incentives on Retirement Choices: New Evidence for Italy |
| N° 74/08 | Maela Giofr e | Information Asymmetries and Foreign Equity Portfolios: Households versus Financial Investors |
| N° 75/08 | Harold Alderman Johannes Hooegeveen Mariacristina Rossi | Preschool Nutrition and Subsequent Schooling Attainment: Longitudinal Evidence from Tanzania |
| N° 76/08 | Riccardo Calcagno Elsa Fornero Mariacristina Rossi | The Effect of House Prices on Household Saving: The Case of Italy |
| N° 77/08 | Giovanni Guazzarotti Pietro Tommasino | The Annuity Market in an Evolving Pension System: Lessons from Italy |
| N° 78/08 | Margherita Borella Giovanna Segre | Le pensioni dei lavoratori parasubordinati: prospettive dopo un decennio di gestione separata |
| N° 79/08 | Annamaria Lusardi | Increasing the Effectiveness of Financial Education in the Workplace |
| N° 80/08 | Claudio Campanale | Learning, Ambiguity and Life-Cycle Portfolio Allocation |
| N° 81/09 | Fabio Bagliano Claudio Morana | Permanent and Transitory Dynamics in House Prices and Consumption: Cross-Country Evidence |
| N° 82/09 | Carolina Fugazza Massimo Guidolin Giovanna Nicodano | Time and Risk Diversification in Real Estate Investments: Assessing the Ex Post Economic Value |
| N° 83/09 | Annamaria Lusardi Peter Tufano | Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness |
| N° 84/09 | Luca Spataro | Il sistema previdenziale italiano dallo shock petrolifero del 1973 al Trattato di Maastricht del 1993 |