

Recensione del volume:
***The Political Future of Social Security
in Aging Societies***[◇]
di GALASSO V.

Luca Beltrametti*

Università degli Studi di Genova

Il libro di Galasso costituisce una lettura importante non solo per l'economista teorico ma anche per tutti coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nel dibattito di politica economica relativo alla gestione dei sistemi pensionistici.

Come è noto, le implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sono state diffusamente studiate sotto il profilo economico: in particolare, la letteratura si è concentrata sui possibili effetti della transizione demografica sul risparmio, sull'offerta di lavoro, sul fabbisogno pubblico in relazione al funzionamento di sistemi pensionistici, sanitari e di assistenza di lungo termine. Galasso si concentra sul funzionamento dei sistemi pensionistici ed adotta un approccio di *political economy*: ciò gli consente di indagare in termini quantitativi il problema dell'individuazione degli equilibri elettorali che possono supportare riforme previdenziali. Questa analisi viene condotta con un modello a tre generazioni sovrapposte calibrato e poi applicato a sei paesi industrializzati (Francia, Germania, Italia, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti). Per avere certezza dell'esistenza di un equilibrio politico e per avere a che fare con difficoltà analitiche trattabili, si assume in questa modellistica che sia possibile considerare i comportamenti di voto separando il problema delle scelte in tema di pensioni da tutte le altre te-

[◇] MIT Press, Cambridge (MA), 2006.

* <beltrame@economia.unige.it>; Dipartimento di economia e metodi quantitativi.

matiche che influenzano il comportamento elettorale nella vita reale; si assume anche a questo proposito che tale problema possa essere a sua volta circoscritto ad un problema di voto su due sole dimensioni: l'età di pensionamento e le aliquote contributive. In questo contesto, il comportamento elettorale degli individui obbedisce ad un'idea piuttosto semplice: ogni cittadino considera i contributi già pagati come un costo irrecuperabile mentre considera i contributi ancora da pagare un costo a fronte del quale riceverà dei benefici a partire dal momento del pensionamento. Pertanto, secondo questa impostazione i pensionati ed i lavoratori più anziani saranno sostenitori dei sistemi in essere mentre i lavoratori più giovani sono più favorevoli verso riforme che riducano l'estensione dei sistemi pensionistici pubblici qualora questi offrano rendimenti (tenuto conto del rischio) inferiori rispetto a forme di risparmio previdenziale alternative. Questo approccio consente di dare basi scientifiche ad una percezione molto diffusa: la possibilità di riforme dei sistemi pensionistici dipende non tanto da presupposti economici ma soprattutto da presupposti "politici". In tali ambiti le condizioni "politiche" devono essere intese non solo nella loro dimensione distributiva intragenerazionale ma soprattutto nella loro dimensione intergenerazionale.

Questa impostazione appare particolarmente interessante per l'Italia: il sistema pensionistico pubblico oggi vigente contiene un tentativo di introdurre un "pilota automatico" che ne immunizzi gli andamenti rispetto alle vicende politiche. Questo tentativo si fonda su due meccanismi contenuti nella "riforma Dini" del 1995: 1) la generosità del sistema (il tasso di rendimento sui contributi pagati) dipende dalla dinamica del Pil e 2) i coefficienti usati per "trasformare" il montante della capitalizzazione virtuale nella rendita pensionistica tengono conto della lunghezza dell'aspettativa di vita al momento del pensionamento. Il primo meccanismo si applica in modo automatico con cadenza annuale; la legge prevede invece che il secondo meccanismo si applichi ogni 10 anni con un'apposita iniziativa del Governo. I comportamenti del governo e delle parti sociali del periodo 2005/2007 dimostrano che la volontà del legislatore del 1995 conteneva un'illusione, anche piuttosto ingenua: soluzioni legislative che sintetizzano equilibri raggiunti in

un dato periodo non necessariamente saranno rispettate in momenti successivi quando i rapporti di forza politici saranno mutati. In particolare, nel primo semestre del 2007 si è visto che l'aggiustamento dei coefficienti di trasformazione è stato messo in discussione indebolendo il meccanismo di correzione "automatica" degli squilibri arrecati al sistema dall'allungamento della vita attesa. Nel secondo semestre dell'anno si è anche avuto un impegno del governo a creare una commissione di esperti e rappresentanti delle parti sociali che cercasse le modalità per garantire alle generazioni più giovani una pensione pari ad almeno il 60% dell'ultima retribuzione: pur con finalità che possono essere comprensibili, ciò pone di fatto le premesse per il superamento anche del primo dei due meccanismi che garantiscono la sostenibilità finanziaria ad un sistema pensionistico a ripartizione di tipo contributivo. L'Autore mostra quindi di possedere buone doti di previsione quando afferma (p. 137) che «gli elettori anticipano la futura riduzione dell'importo della pensione rispetto al salario medio e votano per un più elevato tasso di sostituzione al pensionamento».

L'analisi condotta da Galasso consente di fare luce sui meccanismi che possono sottostare a dinamiche politiche di questo tipo e prende le mosse proprio dal punto centrale del problema: l'invecchiamento della popolazione è al tempo stesso all'origine dei problemi finanziari che rendono necessarie azioni di riforma ed è all'origine delle modificazioni degli equilibri elettorali che possono supportare diverse opzioni di riforma. La transizione demografica minaccia la sostenibilità dei sistemi pensionistici ed al tempo stesso innalza l'età dell'elettore mediano modificando gli equilibri politici possibili in materia pensionistica. Per esempio, in Italia l'età dell'elettore mediano nel 1992 (anno della riforma Amato) era 44 anni, nel 2000 era già salita a 46 anni e secondo le previsioni dell'Istat salirà a 58 anni nel 2043. Correttamente Galasso nota a questo proposito che, contrariamente all'idea prevalente, le riforme Amato e Dini hanno avuto un impatto trascurabile nell'alleggerire la pressione politica generata dall'invecchiamento della popolazione: l'inasprimento del metodo retributivo previsto dalla prima riforma e l'adozione del metodo contributivo prevista dalla seconda riforma hanno principalmente effetti redi-

tributivi intragenerazionali. Infatti, la riforma Amato allungava il periodo lavorativo sul quale si calcolava la retribuzione di riferimento per il calcolo della pensione a svantaggio delle carriere più dinamiche; anche la riforma Dini assegna tassi di sostituzione più elevati, a parità di reddito vitale, ai profili reddituali più "piatti". Nel modello di Galasso tali elementi redistributivi non sono neutri rispetto alla dimensione del sistema pensionistico: il supporto politico da parte degli individui a basso e medio reddito aumenta la domanda di pensioni. Non stupisce pertanto che l'aliquota contributiva di equilibrio per il 2050 (con età di pensionamento a 65 anni) risulti pari al 48,9% ed al 38%, rispettivamente, quando si considerino o si escludano le implicazioni associate alla presenza di meccanismi redistributivi all'interno delle generazioni.

Da un punto di vista teorico gli effetti sull'aliquota contributiva di equilibrio su un innalzamento dell'età di pensionamento sono ambigui: nel modello utilizzato due effetti contrapposti sono infatti in azione. Un primo effetto dell'innalzamento dell'età per la pensione consiste nell'allontanare per tutti i lavoratori attivi il momento del pensionamento e nel ridurre la durata attesa del pensionamento atteso: ciò allarga la platea degli elettori favorevoli ad un ridimensionamento del sistema pensionistico e provoca quindi un esito elettorale di equilibrio in cui l'aliquota contributiva di equilibrio scende. D'altra parte un secondo effetto agisce in direzione opposta: un innalzamento dell'età di pensionamento riduce il tasso di dipendenza e quindi aumenta il rendimento offerto in equilibrio dal sistema previdenziale. Le simulazioni presentate da Galasso mostrano che il primo effetto prevale: l'innalzamento dell'età da 58 a 65 indurrebbe una drastica riduzione dell'aliquota contributiva di equilibrio nel 2050 dal 61,1% al 48,9%. Questa risulta essere l'unica riforma che effettivamente sia in grado di alleggerire la pressione sulla spesa pensionistica. L'apparato modellistico di Galasso permette di valutare quantitativamente il supporto elettorale a riforme che posticipino il pensionamento. Nell'approccio di voto "bidimensionale" utilizzato emerge che in Italia si verificherebbe l'aumento più notevole dell'età effettiva al pensionamento: dai 58 anni del 1992 ai 67 del 2050; a tale allungamento della durata della vita lavorativa si as-

socerebbe una riduzione dell'aliquota contributiva di equilibrio (da 38% a 34,9%).

Dal punto di vista della politica economica tuttavia, la riduzione della spesa pensionistica non costituisce un obiettivo in sé ma può essere solo un obiettivo intermedio di politiche finalizzate ad altro (aumento del tasso di crescita, aumento dell'equità tra le generazioni ...); non sempre è chiaro tuttavia nell'esposizione dell'Autore quali siano gli obiettivi ultimi che si vogliono perseguire con una politica di contenimento della spesa pensionistica (in valori assoluti o in rapporto al Pil). Per esempio, l'Autore afferma (p. 207) «queste simulazioni danno una fotografia piuttosto cupa del futuro della sicurezza sociale: sotto i vincoli politici posti da un elettorato che invecchia, ci si attende che la spesa pensionistica aumenti in tutti i paesi». Esiste il rischio che vi sia qualcosa di paternalistico in questa impostazione: per esempio, in linea di principio, una collettività può scegliere di sacrificare un po' di crescita futura in cambio di un più lungo periodo di pensionamento; l'accettabilità di una decisione di questo tipo prefigura certamente problemi etici non banali dal momento che le decisioni degli elettori di oggi pregiudicano le opzioni a disposizione degli elettori futuri. L'analisi condotta nel volume stimola quindi il bisogno di analisi future che possano chiarire in che misura gli elettori percepiscano i *trade-off* esistenti tra livello della spesa pensionistica e crescita, tra livello della spesa e sentieri di variazione nel tempo degli equilibri elettorali.

Implicita nella modellizzazione di Galasso è l'ipotesi che i cittadini-elettori comprendano sempre la natura delle interdipendenze tra variabili del sistema pensionistico. Nella vita reale con ogni probabilità non è così: le vicende dell'approvazione della riforma Dini da parte delle assemblee sindacali possono in effetti suggerire che un'opera di informazione delle persone circa i contenuti esatti delle riforme e circa gli elementi di equità presenti in esse possa radicalmente mutare l'atteggiamento delle persone. Anche a questo proposito le simulazioni di Galasso forniscono elementi importanti al dibattito: pur aumentando l'aliquota di equilibrio nella misura sopra detta, in Italia (ma anche in Germania e in Spagna) si ha una riduzione dei tassi di sostituzione entro il

2050. Con riferimento al nostro Paese, una sostanziale costanza dei tassi medi di sostituzione tra il 1992 ed il 2050 (73,6% vs 74,2%, rispettivamente) in costanza delle attuali aliquote contributive di equilibrio (38%) si ottiene aumentando l'età effettiva al pensionamento da 58 a 65 anni. In altri paesi la situazione risulta invece più favorevole: per esempio, in Germania un aumento dell'aliquota di equilibrio dal 23,8% del 2000 al 32,6% del 2050, se associata ad un aumento dell'età effettiva al pensionamento da 61 a 65 anni, produce un significativo aumento del tasso di sostituzione (dal 68,3% all'81,2%). L'anomalia italiana risulta evidente se si considera che il nostro Paese è l'unico tra i 6 paesi industrializzati considerati nel quale la spesa pensionistica aumenta entro il 2050 pur nello scenario in cui l'età effettiva di pensionamento viene aumentata fino a 65 anni.

Un pregio importante del lavoro di Galasso consiste nella possibilità di evidenziare le intersezioni tra i piani della politica e quelli dell'economia. È evidente che le generazioni più giovani possono essere minoranza sul piano elettorale ma ciò non di meno detengono un potere di scelta sull'offerta di lavoro con effetti che devono essere valutati in una prospettiva di equilibrio generale. Tali effetti sono il risultato di più meccanismi anche di segno opposto e possono risultare controintuitivi. Da un lato, di fronte ad aliquote contributive molto elevate i giovani possono reagire riducendo l'offerta di lavoro; d'altra parte, la transizione demografica si associa ad un aumento del risparmio ed il conseguente aumento nello stock di capitale può determinare un aumento del salario reale che incentiva l'offerta di lavoro. Con riferimento al nostro Paese, l'aliquota di equilibrio al 2050 con pensionamento a 65 anni risulta pari a 35,5% nel caso in cui gli effetti sull'offerta di lavoro siano considerati, inferiore rispetto al 38% del caso con offerta di lavoro esogena. Ci si può tuttavia chiedere se questo tipo di risultati sarebbero confermati in modelli con economia aperta nei quali un aumento del risparmio nazionale non necessariamente si traduce in un aumento dello stock di capitale nazionale; è infatti probabile che i capitali tendano a defluire dai paesi nei quali l'invecchiamento della popolazione è più accentuato per andare verso paesi con dinamiche demografiche più favorevoli

(Adema *et al.*, 2008; Borsch-Supan *et al.*, 2006; Domeij e Floden, 2006; Reisen, 2006).

Con riferimento alle pensioni è possibile — come fa Galasso — individuare maggioranze specifiche che spaccano l'elettorato in base all'età anagrafica. Nel mondo reale tuttavia vi sono molti terreni (anche sul tema della sicurezza sociale) sui quali la formazione di chiare maggioranze appare meno ovvia ed è difficile usare il solo elemento anagrafico per individuare maggioranze elettorali. Per esempio, gli anziani hanno un interesse speciale ma non certo esclusivo per i servizi sanitari, per la sicurezza delle città, per l'assistenza alle persone non autosufficienti. La spesa pubblica per la sanità, l'ordine pubblico e l'assistenza continuativa beneficia in effetti in modo prevalente ma non esclusivo gli elettori più anziani e l'accesso alle prestazioni non avviene in base a criteri anagrafici e contributivi ma in base ad indicatori di bisogno. Per esempio, si stima (OECD, 2006) che la spesa sanitaria procapite per le persone con più di 65 anni sia pari a 4 volte la spesa procapite per le persone con meno di 65 anni; tale studio dell'OECD prevede inoltre che entro il 2050 il puro effetto dell'invecchiamento della popolazione farà aumentare la spesa sanitaria italiana dello 0,7% del Pil. Circa l'assistenza a persone non autosufficienti, in Italia circa il 70% dei beneficiari dell'indennità di accompagnamento ha più di 65 anni. Il fatto che giovani ed anziani abbiano accesso simultaneamente a tali servizi pone problemi politici di differente natura. Nella misura in cui gli elettori anziani percepissero un trade-off all'interno del bilancio pubblico tra spesa per pensioni e spesa sanitaria e per assistenza, allora si potrebbero forse determinare equilibri politici più complessi rispetto a quelli descritti da Galasso.

Inoltre, Galasso considera un modello in cui il sistema pensionistico è in equilibrio: come è noto tuttavia la realtà italiana (e di molti altri paesi) è caratterizzata da squilibri nella gestione del sistema pensionistico pubblico che valgono circa 4 punti di Pil. È evidente che allo scopo di meglio comprendere i complessi meccanismi distributivi intergenerazionali associati al funzionamento di un sistema pensionistico ci interesserebbero anche analisi riferite a situazioni fuori dall'equilibrio in cui si modellizzino esplicitamente le modalità di finanziamento dei deficit pensionistici.

La constatazione delle gravi difficoltà di ordine economico e politico che la gestione dei sistemi pensionistici deve fronteggiare nei prossimi decenni induce Galasso a chiedersi se potrebbe essere di qualche utilità delegare ad una autorità sovranazionale alcune scelte in materia pensionistica. La questione è in effetti rilevante anche in ragione degli *spill-over* (via tasso di interesse e via mobilità del lavoro) che le politiche attuate in un paese possono avere sugli altri. Tuttavia, il semplice coordinamento internazionale delle politiche pensionistiche non garantisce di per sé le generazioni future dal rischio che vi sia una collusione ai loro danni ad opera dei presenti governi (Beltrametti e Bonatti, 2003). Diverso è ovviamente il caso in cui i governi decidano di “legarsi le mani” e di trasferire ad un’autorità sovranazionale alcuni poteri in tema di politiche pensionistiche. Una tale ipotesi prefigurerebbe rilevanti problemi in termini di sovranità delle decisioni su temi che hanno una chiara valenza politica ma potrebbe a mio giudizio trovare supporto in alcune significative analogie che esistono tra il concetto di debito pensionistico e la moneta. Con riferimento alla moneta, Hahn [1982, trad. it., 1984, p. 65] afferma che essa «permette ai vecchi di scambiare con i giovani e permette ai vecchi consumare di più ... di quanto non potrebbero fare col baratto ... i giovani accettano la moneta, e così permettono ai vecchi di consumare di più, perché sanno per certo che la prossima generazione di giovani farà altrettanto, perché anche loro sanno che ecc. ecc. *ad infinitum* ...». La funzione di un sistema pensionistico ripartitivo è in effetti del tutto simile: esso consente di trasferire ai vecchi risorse prodotte dai giovani in virtù di un patto intergenerazionale garantito dallo Stato nell’ambito di un’economia con durata infinita. Sia nel caso di sistemi pensionistici a ripartizione sia nel caso della moneta esiste per i governi la tentazione di abusare del loro eventuale potere di emissione per fini elettorali di breve termine. Sembra quindi plausibile che in futuro — come prefigurato da Galasso — la Commissione Europea arrivi a imporre ai paesi membri dell’Unione alcuni criteri comuni di riforma dei sistemi pensionistici.

BIBLIOGRAFIA

- ADEMA Y. - MEIJDAM L. - VERBON H., «Beggar Thy Thrifty Neighbour. The International Spillover Effects of Pensions Under Population Ageing», SSRN Center, *Discussion Paper*, n. 47/2006, forthcoming *Journal of Population Economics*, 2008.
- BELTRAMETTI L. - BONATTI L., «Does International Coordination of Pension Policies Boost Capital Accumulation?», *Journal of Public Economics*, vol. 88, 2003, pp. 113-129.
- BORSCH-SUPAN A. - LUDWIG A. - WINTER J., «Ageing, Pension Reform and Capital Flows: a Multi-Country Simulation Model», *Economica*, vol. 73, 2006, pp. 625-658.
- DOMEIJ D. - FLODÉN M., «Population Aging and International Capital Flows», *International Economic Review*, vol. 47, Issue 3, pp. 1013-1032, 2006.
- HAHN F.H., *Money and Inflation*, Oxford, Basil Blackwell, 1982, trad. it. *Moneta e inflazione*, Milano, Il Saggiatore, 1984.
- OECD, «Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditure: What Are the Main Drivers?», Economic Department, *Working Paper*, n. 477, 2006.
- REISEN H. (ed.), *Pensions, Savings and Capital Flows. From Ageing to Emerging Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

