

# Tendenze demografiche e spesa pensionistica: un'analisi territoriale

di Luca Bianchi\*, Carmela Squarcio\*\* e Donatella Tuzi\*

Confondere un tramonto con una non ancora raggiunta pienezza di un nuovo giorno è l'addebito maggiore della letteratura che identifica la crisi del *welfare state* con fenomeni di carattere fiscale, o con il dissolversi di blocchi tra forze sociali egemoni. Riproporre il *welfare state* quale traguardo ancora da realizzare è tema di indagine che sembra meritevole di essere più approfonditamente esplorato.

F. Caffè (1986)

## 1. Introduzione

Il processo d'invecchiamento della popolazione è una delle cause più importanti della crisi dei sistemi pensionistici pubblici. Tuttavia, ad acuire tali pressioni, in epoca recente, si osserva un declino generalizzato della partecipazione alla forza di lavoro da parte degli individui in età avanzata. In Italia questo fenomeno, pur configurandosi in modo diverso tra i due sessi e mostrando una diversa conformazione a livello territoriale, ha avuto un notevole impulso a partire dagli anni '50, quando nel sistema di sicurezza sociale nazionale sono state introdotte innovazioni che hanno creato forti incentivi all'uscita anticipata rispetto all'età pensionabile.

Il sistema di calcolo delle prestazioni previdenziali, che assorbono la quota predominante della spesa pensionistica, è fondato su un meccanismo finanziario a ripartizione. Le previsioni relative

\* Ricercatore SVIMEZ.

\*\* Ricercatrice ISTAT.

Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata alla XII riunione scientifica della Società Italiana di Economia Pubblica (Ottobre, 2000).

alla quota di anziani sulla popolazione in età lavorativa tracciano uno scenario non favorevole a tale sistema di redistribuzione: la diminuzione della popolazione in età attiva ed il protrarsi del periodo di fruizione delle prestazioni pensionistiche, connesso all'allungamento nella speranza di vita in età anziana, porteranno ad un sensibile aumento del numero di potenziali pensionati che nei prossimi decenni ogni attivo dovrà sostenere. Il processo di riforma del sistema pensionistico avviato nel 1992, completato nel 1995 e rivisitato nel 1997 ha consentito di correggere un andamento della spesa altrimenti esplosivo, ma non è sufficiente a riportare in equilibrio le gestioni pensionistiche delle prestazioni IVS nel loro insieme. La decelerazione attesa della spesa rispetto al PIL non consente (con l'attuale normativa) di conseguire il riequilibrio non solo a breve termine, ma neppure «a regime» e l'eccesso della spesa rispetto ai contributi che ne conseguirà, richiederà di aggiungere al finanziamento contributivo un apporto rilevante a carico dell'erario. La riforma, con l'abbandono del calcolo «retributivo» e dell'indicizzazione ai salari, consente di ridurre il rapporto tra pensione media e remunerazione media del lavoro ma non corregge il rapporto tra pensionati-percettori e occupati-contribuenti.

Il presente lavoro si articola in due parti. Nella prima parte viene analizzata la distribuzione del numero e della spesa per pensioni di Invalidità, Vecchiaia e per i Superstiti nelle ripartizioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno nel 1998. Nella seconda parte vengono forniti i risultati di un'analisi sulle conseguenze a medio-lungo termine della transizione demografica in corso sulla spesa per pensioni nelle due ripartizioni del Paese. Al fine di esaminare gli sviluppi della spesa pensionistica indotti dalle tendenze demografiche descritte, si è proceduto all'effettuazione di alcune operazioni di simulazione. Le previsioni sono state realizzate sulla base della creazione di relazioni di interdipendenza tra variabili relative alla popolazione, al mercato del lavoro e al sistema pensionistico, in un sistema economico in cui l'evoluzione del PIL dipende dal tasso medio di occupazione e dalla produttività del lavoro. Tali relazioni di interdipendenza vengono esaminate attraverso l'adozione di specifici scenari evolutivi, diversi per il Centro-Nord e il Mezzogiorno, sulle principali variabili socio-economiche, in modo da poter tenere conto dell'incertezza legata alla loro variazione nel lungo periodo. Le previsioni, realizzate utilizzando un modello dinamico di macrosimulazione, si estendono sino al 2048, consentendo di osservare non solo gli effetti indotti

dalla dinamica della popolazione, ma anche le conseguenze dell'evoluzione del quadro istituzionale programmata dalle recenti riforme del sistema pensionistico.

## *2. La spesa per pensioni IVS nel 1998 nelle due grandi ripartizioni del Paese e nella Ue*

### *2.1. Composizione territoriale della spesa IVS in Italia*

Al 31 dicembre 1998 in Italia risultano vigenti 21,6 milioni di prestazioni pensionistiche di natura previdenziale ed assistenziale, corrispondenti ad una spesa complessiva di circa 309 mila miliardi di lire. La parte di spesa erogata per le prestazioni di invalidità, vecchiaia e anzianità e superstiti (IVS)<sup>1</sup> ammonta a 279 mila miliardi (90%), equivalenti a 17,7 milioni di trattamenti pensionistici (82%). Il 71% delle prestazioni IVS si concentra nelle regioni centro-settentrionali, per una quota di spesa equivalente al 74% del totale nazionale. La percentuale dei trattamenti IVS erogati a favore dei residenti nel Mezzogiorno ammonta al 29%, con una quota di spesa pari al 26% del totale Italia, evidenziando importi medi delle prestazioni complessivamente inferiori in rapporto ai trattamenti erogati nelle regioni del Centro-Nord (Tab. 1).

Osservando le singole categorie di prestazioni IVS alcune differenziazioni territoriali evidenziate negli aggregati emergono con chiarezza. I trattamenti di vecchiaia e anzianità che determinano, data la loro prevalenza nell'aggregato, la distribuzione globale delle IVS nel territorio, sono presenti per oltre il 75%, sia nel numero che nella spesa erogata, nelle regioni del Centro-Nord; meno di un quarto di tali trattamenti e della relativa spesa restano distribuiti a favore dei residenti nel Sud d'Italia. Tale *gap* si osserva anche in riferimento alle pensioni erogate ai superstiti dei titolari di IVS, concentrate nelle regioni del Centro-Nord per una quota equivalente al 70% in termini di numero e al 71% di spesa complessiva. È interessante osservare, infine, come il differenziale nel-

<sup>1</sup> Le pensioni IVS sono corrisposte in conseguenza dell'attività lavorativa del beneficiario al raggiungimento di determinati limiti di età anagrafica (*pensioni di vecchiaia*), di anzianità contributiva (*pensioni di anzianità*) o in presenza di una ridotta capacità di lavoro (*pensioni di invalidità*). In caso di morte della persona in attività lavorativa e in presenza di determinati requisiti di anzianità contributiva, o di una persona già pensionata tali prestazioni possono essere corrisposte ai suoi superstiti (*pensione a superstiti*), (ISTAT, 1998).

TAB. 1. *Trattamenti pensionistici di tipo IVS per categoria e ripartizione territoriale (anno 1998) – numero in migliaia e spesa in miliardi di lire*

Tipologie pensionistiche	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
IVS						
Numero	12.621	71,3	5.085	28,7	17.706	100,0
Spesa di cui:	208.108	74,5	71.269	25,5	279.377	100,0
<i>Invalidità</i>						
Numero	1.698	54,4	1.423	45,6	3.121	100,0
Spesa	18.400	56,5	14.171	43,5	32.571	100,0
<i>Vecchiaia e anzianità</i>						
Numero	7.727	77,2	2.276	22,8	10.003	100,0
Spesa	153.102	78,3	42.393	21,7	195.495	100,0
<i>Superstiti</i>						
Numero	3.196	69,8	1.385	30,2	4.582	100,0
Spesa	36.606	71,3	14.705	28,7	51.311	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

TAB. 2. *Numero delle pensioni IVS per 100 abitanti in età pensionabile<sup>a</sup> (anno 1998)*

Categorie pensionistiche	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Vecchiaia e anzianità	54,3	34,8	48,2
Invalidità	5,6	9,0	6,8
Superstiti	76,0	75,2	75,7
Totale	41,6	32,3	38,4

<sup>a</sup> L'età pensionabile per l'acquisizione del diritto ad un generico trattamento pensionistico si differenzia tra i vari tipi di prestazioni: nella tabella, per convenzione, le prestazioni per invalidità sono rapportate alla popolazione di oltre 20 anni, le pensioni di vecchiaia ed anzianità sono riferite agli individui di oltre 50 anni, le pensioni ai superstiti alla popolazione femminile di oltre 65 anni.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

la distribuzione tra le due ripartizioni territoriali si attenui in misura rilevante per i trattamenti di invalidità, il cui peso nel Mezzogiorno è pari al 46% quanto a numero di prestazioni e al 44% in termini di spesa.

Nella Tab. 2 la distribuzione del numero di prestazioni viene rapportata alla popolazione in età pensionabile, variabile per tipo-

TAB. 3. *Popolazione per classe di età e ripartizione territoriale (anno 1998)*

Classe di età	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
0-14	4617.373	55,3	3.737.258	44,7	8.354.631	100,0
15-64	25.075.183	64,2	13.992.908	35,8	39.068.091	100,0
65 e oltre	7.009.472	68,8	3.180.421	31,2	10.189.893	100,0
Totale	36.702.028	63,7	20.910.587	36,3	57.612.615	100,0

*Fonte:* Elaborazioni su dati ISTAT.

logia pensionistica: nel 1998 ogni 100 abitanti in età pensionabile residenti in Italia, sono state erogate 38 prestazioni pensionistiche, valore che sale a 42 unità nelle regioni centro-settentrionali contro le 32 unità nel Mezzogiorno. Risulta, quindi, una sostanziale attenuazione del divario tra le due ripartizioni emerso dal confronto tra i dati assoluti.

Ciò è dovuto al diverso contributo demografico delle due ripartizioni alla popolazione nazionale, sia in termini assoluti, sia in relazione alla composizione per età. Dati ISTAT mostrano come la popolazione complessivamente residente in Italia, nel 1998 pari a 57,6 milioni di abitanti, sia presente per il 36% nelle regioni meridionali (Tab. 3). La popolazione giovane (0-14) residente nel Mezzogiorno è, tuttavia, pari al 45% del totale degli individui in tale classe di età. La percentuale del Mezzogiorno scende al 36% per la popolazione in età attiva e al 31% per i residenti di oltre 65 anni di età. I dati descritti evidenziano, dunque, una struttura della popolazione più giovane nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord; in quest'ultima area più ampia è la presenza di popolazione anziana, in relazione alla quale maggiore è il fabbisogno e la concessione di copertura previdenziale.

La maggiore incidenza della popolazione anziana nelle regioni centro-settentrionali può essere ulteriormente messa in evidenza dall'esame di alcuni indicatori demografici: il tasso di dipendenza degli anziani (rapporto tra individui ultra sessantacinquenni e popolazione di 15-64 anni) del Centro-Nord è circa 5 punti percentuali superiore a quello del Mezzogiorno; l'indice di vecchiaia, definito come rapporto tra la popolazione in età anziana e la popolazione giovanile, assume un valore pari a 152% nel Centro-Nord contro l'85% del Mezzogiorno (Tab. 5).

TAB. 4. *Pensionati per numero di pensioni percepite e ripartizione territoriale (anno 1998)*

Numero trattamenti pensionistici percepiti	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
1 pensione IVS	71,89	72,71	72,12
2 pensioni IVS	14,66	11,88	13,86
3 pensioni IVS	0,05	0,04	0,05
IVS + altro <sup>a</sup>	13,40	15,37	13,97
Totale	100,00	100,00	100,00
Pensioni/pensionati	1,431	1,416	1,427

<sup>a</sup> Prestazioni indennitarie e/o assistenziali.

*Fonte:* Elaborazioni su dati ISTAT.

Va inoltre ricordato che il numero dei soggetti titolari di prestazione non necessariamente coincide con quello delle pensioni, poiché un pensionato può beneficiare anche di più trattamenti di diversa tipologia, nei limiti delle norme vigenti sulla cumulabilità. Dati ISTAT evidenziano, a tal proposito, che il rapporto tra pensioni e pensionati è pari a 1,427 per l'intero territorio nazionale (Tab. 4). In particolare, ogni beneficiario residente nelle regioni centro-settentrionali riceve in media 1,43 prestazioni pensionistiche, entità che scende solo lievemente (1,42) per i residenti nel Mezzogiorno. Il 72% dei pensionati percepisce una sola pensione IVS mentre il 14% beneficia di due trattamenti e solo lo 0,05% ne percepisce 3. A livello nazionale, infine, il 14% dei pensionati cumula una pensione di tipo IVS con prestazioni appartenenti ad altre tipologie pensionistiche. L'analisi territoriale evidenzia in realtà alcune differenze tra le due ripartizioni. Nel Mezzogiorno, infatti, più elevata risulta la quota di pensionati che percepiscono una sola pensione IVS oppure che, in aggiunta ad una prestazione previdenziale, beneficiano di trattamenti di tipo assistenziale e/o per indennità. E, più ridotta, invece, è la quota di percettori con due o tre trattamenti di natura previdenziale.

Il più importante indicatore per la valutazione della sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico è rappresentato dall'incidenza sul PIL della spesa erogata per pensioni. Tale indicatore – la cui stabilizzazione rappresenta l'obiettivo dichiarato degli interventi di riforma degli anni '90 fornisce una misura approssimativa della quota del reddito complessivamente prodotto e redistribuito alle famiglie nella forma di trattamenti pensionistici. L'incidenza

TAB. 5. Indicatori di sintesi per ripartizione territoriale (anno 1998)

Indicatori	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Incidenza della spesa pensionistica IVS sul PIL	13,5	14,5	13,7
PIL pro capite (milioni di lire)	42,0	23,0	34,9
Tasso generico di pensionamento <sup>a</sup>	34,4	24,3	30,7
Indice di dipendenza degli anziani <sup>b</sup>	27,9	22,7	26,1
Indice di vecchiaia <sup>c</sup>	151,8	85,1	122,0
Tasso di attività <sup>d</sup>	62,0	52,8	59,6
Tasso di occupazione <sup>e</sup>	57,6	41,1	51,7
di cui: t. occupazione 55 e oltre <sup>f</sup>	13,0	14,5	13,4
Indice di dipendenza delle pensioni <sup>g</sup>	86,3	87,4	86,6

<sup>a</sup> Rapporto tra numero delle pensioni e popolazione residente al 31 dicembre 1998.

<sup>b</sup> Rapporto tra individui ultrasessantacinquenni e popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

<sup>c</sup> Rapporto tra individui ultrasessantacinquenni e popolazione in età giovanile (0-14 anni).

<sup>d</sup> Attivi su popolazione in età lavorativa.

<sup>e</sup> Occupati su popolazione in età lavorativa (15-64 anni).

<sup>f</sup> Occupati di età non inferiore ai 55 anni su popolazione in età corrispondente.

<sup>g</sup> Rapporto tra il numero delle pensioni ed il numero degli occupati.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

sul PIL della spesa per pensioni IVS nel 1998 è stata pari al 13,7% (Tab. 5) per l'intero territorio nazionale; nel Centro-Nord l'incidenza è stata del 13,5% mentre nel Mezzogiorno tale rapporto ha assunto un valore di un punto percentuale più elevato. Tali risultati lasciano scorgere un effetto di redistribuzione di risorse defluenti dalle regioni economicamente più prospere del Centro-Nord, per il sostentamento delle aree più depresse del Mezzogiorno. Va d'altra parte rilevato che il differenziale positivo del Mezzogiorno è da imputarsi principalmente, in presenza, come descritto, di un minor grado di copertura previdenziale, all'assai meno elevato contributo delle regioni meridionali alla formazione del PIL nazionale.

Il livello del rapporto tra la spesa per trattamenti pensionistici ed il PIL, adottato istituzionalmente quale parametro di riferimento per la valutazione degli equilibri di sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, risulta dalla interazione di una complessità e varietà di fenomeni. I principali fattori a cui poter ricondurre il comportamento di tale indice debbono essere ricercati nella sfera demografica e nel contesto socio-economico delle realtà esaminate (v. Tab. 5).

Ruolo importante nella dinamica del rapporto spesa su PIL è

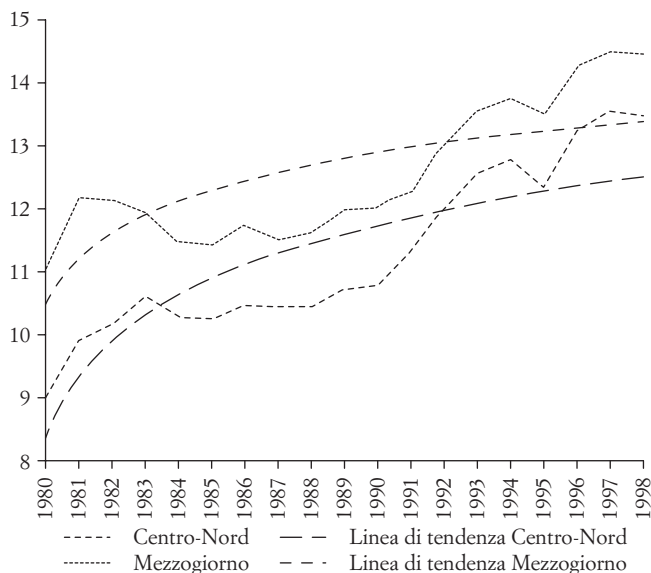


FIG. 1. Incidenza della spesa per pensioni IVS sul PIL (1980-1998) – valori in percentuale.

*Fonte:* Elaborazioni su dati ISTAT e SVIMEZ.

rivestito dall'indice di dipendenza delle pensioni, costituito dal rapporto tra il numero delle rendite pensionistiche e quello degli occupati. Esso pone infatti in relazione i beneficiari delle prestazioni con i finanziatori del sistema pensionistico<sup>2</sup>. Nel 1998 in Italia l'indice di dipendenza raggiunge il livello di 86,6 punti percentuali, indicando la presenza di poco meno di una prestazione previdenziale per ogni occupato, senza sostanziali differenziazioni tra le due aree del Paese: 86,3 nel Centro-Nord a fronte di un valore di 87,4 nel Mezzogiorno. Tale indicatore riflette, a sua volta, la struttura per età della popolazione (l'indice di dipendenza degli anziani) e le caratteristiche del mercato del lavoro (tasso di attività e tasso di disoccupazione).

Nella Fig. 1 è riportata la serie storica della spesa per trattamenti pensionistici in rapporto al PIL nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno a partire dal 1980, espressa a prezzi correnti. L'evoluzione dell'indicatore mostra una sensibile crescita in entrambe

<sup>2</sup> Vi è da tenere presente che non tutti coloro che risultano occupati secondo l'indagine Forze di lavoro sono soggetti a contribuzione previdenziale.



le ripartizioni, con una dinamica che appare più sostenuta nelle regioni del Centro-Nord. Il divario tra le due ripartizioni tende tuttavia ad attenuarsi a partire dagli anni '90.

## 2.2. Confronti con gli altri paesi dell'Unione europea

Secondo recenti dati dell'Eurostat, l'Italia, pur spendendo meno in termini di PIL della media europea per le prestazioni di protezione sociale, attribuisce alla tutela degli anziani più della metà della spesa sociale complessivamente erogata. In Europa, fatta eccezione per l'Irlanda, la destinazione prevalente delle risorse riguarda la copertura dei bisogni che insorgono con il sopraggiungere dell'età anziana degli individui o con il decesso del coniuge o del genitore (funzione vecchiaia e superstiti). Nella quasi totalità dei paesi europei nel 1997 tale funzione non eccede, tuttavia, il 50% della spesa nazionale per la protezione sociale, mentre in Italia tale quota raggiunge il 66% del totale (Fig. 2).

All'interno del nostro Paese esistono forti differenze territoriali non solo nell'intensità della spesa sociale ma anche nella sua distribuzione in funzione del rischio coperto. Mentre in rapporto al PIL nelle regioni centro-settentrionali l'incidenza della spesa so-

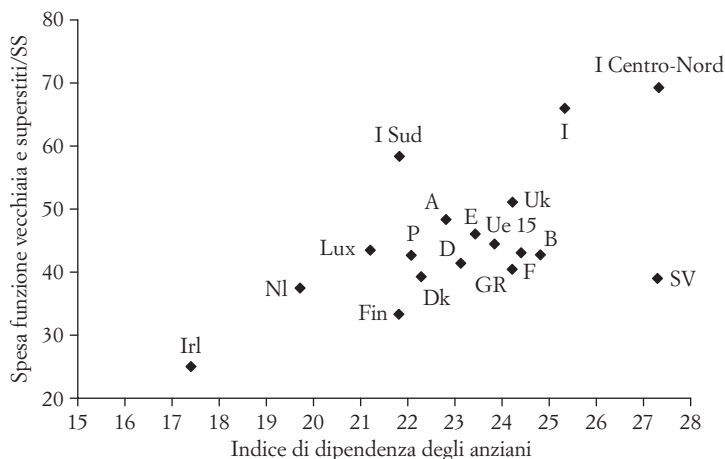


FIG. 2. Quota spesa per prestazioni di vecchiaia e superstiti e indice di dipendenza degli anziani nei Paesi dell'Unione europea – valori in percentuale.

Fonte: Elaborazioni su dati EUROSTAT e ISTAT.

TAB. 6. *Spesa per la protezione sociale (SPS) nei paesi dell'Unione europea (anno 1997)*

Paesi	SPS % su PIL	Spesa per la funzione vecchiaia e superstiti % su PIL
Austria	28,8	13,5
Belgio	28,5	11,6
Danimarca	31,4	12
Finlandia	29,9	9,9
Francia	30,8	12,8
Germania	29,9	12,1
Grecia	23,6	11,7
Irlanda	17,5	4,2
<i>Italia</i>	25,9	16,2
<i>Centro-Nord</i>	24,3	15,8
<i>Mezzogiorno</i>	30,6	16,8
Lussemburgo	24,8	10,4
Olanda	30,3	10,9
Portogallo	22,5	8,5
Spagna	21,4	9,6
Svezia	33,7	13,1
Regno Unito	26,8	10,5
Ue15	28,2	12,2

*Fonte:* Elaborazioni su dati EUROSTAT.

ziale è inferiore di quasi 4 punti dalla media europea, nel Mezzogiorno tale valore viene superato di oltre 2 punti percentuali. Osservando l'incidenza della spesa per la funzione vecchiaia e superstiti sulla spesa sociale complessiva si evidenzia, tuttavia, un forte squilibrio nella destinazione delle risorse disponibili per questa voce nelle regioni centro-settentrionali; dove tale quota supera di oltre 20 punti la media dei 15 paesi europei e di oltre 10 punti la quota emessa a favore del Mezzogiorno (v. Tab. 6).

Tra i paesi dell'Unione, l'Italia presenta il valore maggiore dell'incidenza della spesa per la funzione vecchiaia e superstiti sul PIL, pari al 16,2% per l'intero territorio nazionale, e rispettivamente, al 16,8% e 15,8% per le regioni del Mezzogiorno e centro-settentrionali. La maggior parte dei paesi del centro e del Nord Europa si collocano, invece, intorno alla media europea (12,2%) mentre quelli del Sud Europa presentano valori inferiori.

Questa peculiarità riscontrata per l'Italia è in parte dovuta all'inclusione nella funzione vecchiaia di alcune voci che solo parzialmente hanno riscontro negli altri paesi europei. È stato recentemente posto al centro dei dibattiti di esperti e *policy makers*, la necessità di rivedere l'inclusione del «Trattamento di fine rappor-

to» (TFR), provvidenza che può essere pagata a qualunque età al momento della cessazione del rapporto di lavoro, e di altri trasferimenti monetari quali le pensioni di anzianità nella funzione «vecchiaia e superstiti»<sup>3</sup>. Va inoltre considerata la forte incidenza delle pensioni di invalidità erogate ad anziani, in particolare le pensioni agli invalidi civili ed ai non udenti civili, che al compimento del 65° anno del beneficiario si tramutano in pensioni sociali e che, secondo la classificazione ESSPROS<sup>4</sup>, sono attribuite alla funzione vecchiaia.

I livelli di spesa sociale erogati dai paesi dell'Unione europea riflettono, quindi, non solo l'orientamento del sistema di protezione sociale che caratterizza i diversi paesi europei, diretti a tutelare alcuni rischi in misura maggiore di altri, ma anche la configurazione per età della popolazione (il cui livello di invecchiamento rappresenta la principale causa della quota di spesa erogata per alcune funzioni, quali vecchiaia e superstiti) le condizioni del mercato del lavoro, il livello di crescita economica e altri fattori socio-economici che influenzano la domanda e l'offerta di prestazioni sociali. A parità di altre condizioni, una maggiore presenza di anziani, comporta evidentemente una spesa più alta per alcune funzioni, mentre un reddito nazionale più elevato consente di destinare una quota maggiore di risorse alla sfera della distribuzione.

In termini comparati, dunque, la spesa sociale italiana appare notevolmente sbilanciata a favore delle prestazioni pensionistiche e quindi più fragile e suscettibile a peggioramenti a causa della stretta dipendenza del sistema pensionistico dall'invecchiamento più rapido della popolazione. L'anomalia italiana è però solo in parte giustificabile dall'esame della configurazione per età della popolazione residente. Infatti, l'indice di dipendenza degli anziani, definito come rapporto tra le persone ultrasessantacinquenni e la popolazione in età attiva, pur collocandosi tra i più alti d'Europa non presenta il divario mostrato dalla relativa spesa (v. Fig. 2).

L'esame dei sistemi di protezione sociale attualmente vigenti in Europa pone in risalto l'esistenza di diverse tipologie di stato so-

<sup>3</sup> In tal senso, il Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP, 2000) si è recentemente espresso in tono molto critico su tale definizione EUROSTAT, ritenendo impropria e tale da falsare gli stessi confronti internazionali la collocazione del TFR nella funzione vecchiaia e superstiti. Tale istituzione, di fatto, rappresenta una specificità del tutto italiana e, oltre a non essere erogata in forma di pensione (si tratta di un capitale) non è giuridicamente collegato all'evento vecchiaia, bensì all'interruzione di un rapporto di lavoro. Il NVSP esprime, a tal proposito, la necessità di ridefinire con maggior chiarezza e coerenza gli interventi che in concreto vanno inclusi nella funzione di vecchiaia.

<sup>4</sup> Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale.

ciale. Da una parte, i paesi economicamente più solidi (area scandinava, Gran Bretagna, Germania) presentano livelli di protezione sociale molto alti ma, insieme, una copertura equilibrata dei diversi rischi economici; dall'altra un secondo gruppo di paesi per cui si rilevano livelli complessivamente inferiori di spesa sociale erogata (Francia, Paesi Bassi, Spagna) e una elevata protezione dei rischi connessi all'attività lavorativa. L'Italia è più vicina a questo secondo gruppo, con una accentuata polarizzazione degli interventi nella direzione di prestazioni monetarie erogate a tutela dei bisogni degli anziani rispetto a quelli di altre categorie di soggetti.

L'aumento significativo del numero di persone che tra 10-15 anni avranno raggiunto l'età pensionabile e che coinvolge indistintamente tutti i paesi, pone l'attenzione sulle conseguenze che ne deriveranno per i sistemi di protezione sociale e per il loro finanziamento, in relazione prevalentemente alla tutela dei rischi vecchiaia e superstiti. Tra i vari provvedimenti introdotti per limitare i trasferimenti futuri o aumentare le risorse finanziarie disponibili, elementi comuni a tutti i paesi prevedono di elevare l'età ufficiale di pensionamento o il numero di anni di contributi richiesti per ottenere il diritto al massimo della pensione. Il contenimento della spesa è un obiettivo perseguibile anche con la riduzione dell'importo della pensione in relazione ai redditi percepiti oppure ponendoli in relazione più stretta ai contributi versati nel corso della vita lavorativa. Il differenziale osservato nell'incidenza della spesa erogata per la funzione vecchiaia e superstiti nei paesi europei è infatti strettamente connesso alle differenze nei criteri utilizzati per il calcolo dell'importo delle pensioni e nei requisiti di età e contribuzione necessari per l'acquisizione del diritto ad una prestazione, o ancora alla presenza di fondi supplementari di previdenza, sia di natura obbligatoria che volontaria, e fondi pensionistici privati.

Tra i vari provvedimenti auspicati nei diversi paesi europei con lo scopo di ridurre l'onere futuro per lo Stato sociale particolare importanza assume l'espansione dei pilastri complementari alla previdenza obbligatoria, dall'istituzione di fondi speciali per l'integrazione delle pensioni agli incentivi allo sviluppo di piani pensionistici individuali.

### 3. *Dinamica demografica e spesa pensionistica: un esercizio di simulazione sulle tendenze a lungo periodo*

#### 3.1. *La dinamica della popolazione e delle forze di lavoro nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord nel periodo 2003-2048*

Il progressivo calo nelle nascite e l'aumento della sopravvivenza in età anziana sono le principali determinanti dell'evoluzione demografica italiana nel corso degli ultimi anni. Tali tendenze, che si manifestano con particolare enfasi a partire dagli anni '70, stanno raggiungendo dimensioni preoccupanti rispetto ad altri paesi ad economia avanzata a causa, soprattutto, dei bassi livelli dei tassi di natalità. Tuttavia, la graduale tendenza all'invecchiamento si presenta con diversi profili di crescita nelle due ripartizioni territoriali del nostro Paese. Il ritardo nell'evoluzione della società e nelle condizioni di vita della popolazione meridionale, sono alla base di una struttura demografica complessivamente meno anziana nel Mezzogiorno, rispetto ad un processo in corso già dal secondo dopoguerra nelle regioni del Centro-Nord.

Dati gli attuali livelli della mortalità e della fecondità, le ultime previsioni demografiche elaborate dall'ISTAT (1997) evidenziano che il numero di anziani per ogni individuo in età attiva crescerà in misura elevata entro i prossimi 50 anni, con una decisa accelerazione prevista già dall'inizio del secolo. A partire dal 2030, inoltre, le generazioni nate nel corso del *boom* demografico degli anni '60 raggiungeranno l'età senile, mentre le generazioni meno numerose nate successivamente costituiranno le forze lavoro e, come tali, dovranno farsi carico del finanziamento di uno Stato sociale dalle dimensioni via via crescenti e dall'equilibrio finanziario progressivamente meno stabile.

La Tab. 7 presenta alcuni indicatori sull'evoluzione della struttura della popolazione nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno prevista nell'ipotesi di *scenario centrale*<sup>5</sup>. La popolazione residente nelle regioni meridionali, pari a 21 milioni di individui nel 2003, subirà un lieve aumento entro il 2008, per poi declinare nei quinquenni successivi sino a raggiungere il livello di 17,7 milioni nel 2048, 16% in meno dei valori stimati per l'anno iniziale delle previsioni. Nel Centro-Nord il calo in valore assoluto della popolazione ap-

<sup>5</sup> Nello scenario centrale si assume riduzione della mortalità e stabilizzazione dell'intensità della fecondità nelle generazioni, costanza degli attuali flussi migratori interni, in presenza di flussi migratori dall'estero pari a 50.000 unità all'anno.

TAB. 7. Indicatori sull'evoluzione della struttura della popolazione italiana<sup>a</sup> (2003-2048) (valori assoluti in migliaia)

Ripartizioni territoriali	Anni di previsione									
	2003	2008	2013	2018	2023	2028	2033	2038	2043	2048
Popolazione totale	21.029	21.105	21.029	20.800	20.482	20.080	19.610	19.058	18.402	17.658
Var. %	-	0,36	-0,36	-1,09	-1,53	-1,96	-2,34	-2,81	-3,44	-4,04
Giovani	4.999	4.886	4.723	4.560	4.291	3.999	3.787	3.651	3.528	3.380
Var. %	-	-2,26	-3,33	-3,45	-5,91	-6,81	-5,29	-3,59	-3,37	-4,18
Anziani	3.349	3.572	3.761	4.008	4.249	4.548	4.922	5.207	5.318	5.175
Var. %	-	6,64	5,30	6,57	6,01	7,03	8,22	5,80	2,12	-2,69
Anziani/giovani	67.01	73.11	79.63	87.90	99.04	113.74	129.97	142.63	150.73	153.08
Var. %	-	9,11	8,92	10,38	12,67	14,85	14,27	9,74	5,68	1,56
Centro-Nord										
Popolazione totale	36.531	36.486	35.893	35.542	34.792	33.907	32.914	31.824	30.592	29.234
Var. %	-	-0,12	-1,63	-0,98	-2,11	-2,54	-2,93	-3,31	-3,87	-4,44
Giovani	6.195	6.243	6.090	5.786	5.318	4.872	4.613	4.498	4.390	4.213
Var. %	-	0,77	-2,45	-4,98	-8,09	-8,38	-5,32	-2,49	-2,41	-4,04
Anziani	7.432	8.013	8.415	8.785	9.073	9.484	10.111	10.547	10.590	10.066
Var. %	-	7,81	5,02	4,39	3,29	4,52	6,61	4,31	0,40	-4,95
Anziani/giovani	119.97	128.34	138.18	151.82	170.61	194.65	219.17	234.46	241.23	238.96
Var. %	-	6,98	7,66	9,87	12,38	14,09	12,60	6,98	2,89	-0,94

<sup>a</sup> La categoria dei giovani è costituita dalla popolazione di età compresa tra 0 e 19 anni; gli anziani sono coloro che hanno superato i 65 anni di età.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

pare più sostenuto: da un livello pari a 36,5 milioni di individui nel 2003 la popolazione residente tende progressivamente a ridursi nell'intero periodo delle previsioni, sino al livello di 29 milioni nel 2048 (-21%). Insieme ad un evidente calo nei livelli, la popolazione italiana appare interessata da significativi mutamenti nella struttura per età. Il confronto degli *stock* della popolazione giovane e della popolazione in età anziana evidenzia un deciso processo di invecchiamento in entrambe le ripartizioni. La popolazione anziana raggiungerà un valore prossimo a 5 milioni nelle regioni del Mezzogiorno e 10,6 milioni nelle regioni settentrionali. La popolazione giovane, stimata per il 2003 a 5 milioni di individui nel Mezzogiorno e 6,2 milioni di soggetti nel Centro-Nord, sarà destinata a subire un lento e continuo declino in entrambe le ripartizioni.

Nelle regioni settentrionali già all'inizio del periodo di previsione (2003) vi sono 1,2 individui ultrasessantacinquenni per ogni giovane di età inferiore a 19 anni, nel Mezzogiorno tale sorpasso è previsto per il 2028. L'analisi delle variazioni percentuali della popolazione giovane ed anziana e del loro rapporto, evidenzia chiaramente il processo di rapida espansione del divario che caratterizzerà l'evoluzione dei due *stock* nei prossimi decenni; la crescita del rapporto tra popolazione giovanile ed anziana sarà di intensità crescente, in entrambe le aree, fino al 2028, per poi declinare nei quinquenni successivi.

Sul mercato del lavoro il progressivo invecchiamento della popolazione comporta un deciso calo nella popolazione in età lavorativa e, a parità di condizioni, una riduzione nello *stock* degli occupati. Tale movimento discendente, in assenza di miglioramenti nella produttività, si tradurrebbe in un contenimento dell'espansione del PIL.

### 3.2. Tendenze demografiche e sistema pensionistico

In un sistema pensionistico a ripartizione, la diminuzione della popolazione in età attiva ha effetti molto rilevanti sugli equilibri di bilancio dei fondi di gestione della previdenza pubblica. Dal lato delle entrate, la riduzione nel numero degli occupati comporta un calo nei contributi complessivi necessari per il finanziamento delle prestazioni erogate ai pensionati nello stesso anno. Dal lato dei flussi finanziari in uscita, l'aumento della speranza di vita in età anziana causa l'allungamento del periodo di fruizione delle

TAB. 8. *Gli scenari di simulazione*

Scenari di simulazione	Parametri del modello		
	Popolazione	Mercato del Lavoro/Pensionamento	Crescita economica
Scenario 1	Scenario demografico «centrale» delle previsioni Istat	Tassi di occupazione costanti ai livelli rilevati nel 1998	Tasso di crescita della produttività costante al livello di 2% all'anno
Scenario 2	Scenario demografico «alto» delle previsioni Istat	Scenario 1	Scenario 1
Scenario 3	Scenario demografico «basso» delle previsioni Istat	Scenario 1	Scenario 1
Scenario 4	Scenario 1	<i>Centro-Nord</i> : tassi di attività giovanili convergenti verso i livelli dell'Olanda, con maggiore velocità per i maschi <i>Mezzogiorno</i> : tassi di attività complessivi convergenti verso i livelli della media europea con ritmo più lento rispetto ai miglioramenti nel Centro-Nord	Scenario 1
Scenario 5	Scenario 1	Scenario 4	Tasso di crescita della produttività costante al livello di 3% annuo
Scenario 6	Scenario 1	Età effettiva per il pensionamento di vecchiaia convergente ai livelli del Regno Unito	Scenario 1

rendite pensionistiche, con effetti di espansione sia sul numero delle prestazioni che sulla dinamica delle retribuzioni, direttamente correlate alle anzianità contributive maturate dagli assicurati. In un contesto di rallentamento della crescita economica, le tendenze descritte inducono effetti dirompenti sulla sostenibilità del sistema pensionistico pubblico.

I provvedimenti di riforma del sistema pensionistico adottati a partire dal 1992 sono stati in parte impostati nell'obiettivo di indurre un contenimento degli effetti delle tendenze demografiche



attese, operando delle variazioni restrittive sui requisiti di accesso al pensionamento e ridefinendo i criteri di calcolo degli importi delle prestazioni. Le modifiche apportate dalla legge n. 335/95 hanno consentito di osservare un certo rallentamento dei tassi di crescita della spesa per pensioni che risulterà, tuttavia, più evidente solo con l'entrata a regime del sistema contributivo, prevista per il 2030 circa.

Al fine di esaminare gli sviluppi di lungo periodo della spesa pensionistica indotti dalle tendenze demografiche descritte, viene applicato un modello basato sulla creazione di relazioni di interdipendenza tra variabili relative alla popolazione, al mercato del lavoro e al sistema pensionistico. Nel modello, inoltre, un sistema economico semplificato consente di stimare l'evoluzione del PIL sulla base dal tasso medio di occupazione e della produttività del lavoro. L'adozione di specifici scenari evolutivi sulle principali variabili socio-economiche consente, inoltre, di considerare l'incertezza legata alle ipotesi formulate sulla variazione di lungo periodo delle principali variabili coinvolte nel modello (Tab. 8).

### 3.3. *I risultati delle previsioni*

Una prima proiezione (*scenario 1*) è costruita nell'ipotesi di crescita economica prossima ai livelli medi degli ultimi anni (la variazione della produttività del lavoro è ipotizzata costante al valore annuo di 2%), di crescita demografica secondo lo *scenario centrale* dell'ISTAT e di costanza dei tassi di occupazione.

La spesa pensionistica per prestazioni IVS assume un andamento generalmente crescente nel periodo di previsione (v. Tab. 9). L'incidenza della spesa sul PIL segna in entrambe le ripartizioni un'espansione relativamente rapida negli anni iniziali, cui segue un rallentamento negli anni successivi, fino a raggiungere la quota massima intorno al 2030. Nel Centro-Nord, l'evoluzione della spesa in rapporto al PIL, in particolare nei primi anni delle previsioni, risulta più accentuata. Tale andamento è destinato a perdurare fino al 2033, quando la quota della spesa per trattamenti IVS sul PIL segna un'inversione di tendenza, divenendo più elevata nelle regioni del Mezzogiorno (Fig. 3). In quest'area, il più lento processo di invecchiamento induce un effetto, ritardato rispetto al Centro-Nord, di forte espansione della spesa pensionistica<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> La riduzione del rapporto spesa su PIL nel Mezzogiorno che si osserva nei primi

Il rapporto tra l'importo medio dei trattamenti pensionistici IVS liquidati ancora prevalentemente in base al sistema retributivo e il reddito medio da lavoro, seppur in lieve diminuzione, permane nei primi quinquenni di previsione piuttosto elevato, specialmente nelle regioni centro-settentrionali, indebolendo gli effetti restrittivi sulla spesa indotti dall'inasprimento dei requisiti per la liquidazione delle prestazioni di anzianità realizzato negli anni recenti. Tra il 2010 ed il 2030 l'inizio della liquidazione delle prestazioni IVS con un sistema parzialmente basato sui contributi versati nel corso della vita attiva (*sistema pro-rata*) determina una accelerazione nella riduzione degli importi medi delle prestazioni ed imprime un effetto stabilizzante sulla spesa pensionistica. In questo stesso periodo, tuttavia, la spesa subisce pressioni verso l'alto a causa dell'esplosione dei flussi di nuove pensioni, prevista con l'entrata nello stato di quiescenza delle generazioni nate nel corso del *boom* demografico degli anni '60. Tale effetto è particolarmente evidente nelle regioni centro-settentrionali in cui, già nel 2013, il numero di percettori di pensioni IVS, supera la popolazione occupata; il sorpasso nelle regioni del Sud avviene cinque anni più tardi, attorno al 2023. Negli ultimi 3 quinquenni della simulazione all'entrata in vigore del *regime contributivo* in misura integrale per i nuovi pensionati, che induce una ulteriore riduzione degli importi medi delle prestazioni IVS si associa un deciso calo della consistenza numerica della popolazione in età anziana, in corrispondenza del declino dei tassi di fecondità rilevato a partire dagli anni '70. Tali fattori indicano una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL.

Nelle ultime due colonne della Tab. 9 viene riportata la dinamica prevista del rapporto tra la spesa per pensioni ed il totale dei contributi versati agli enti di previdenza. Emerge chiaramente, in entrambe le ripartizioni, una situazione di generale disavanzo finanziario, la cui entità è destinata ad ampliarsi negli anni, con la conseguente necessità di forti azioni di ripianamento dei deficit a carico dello Stato. A livello territoriale, il disavanzo, che soltanto nel primo anno di previsione risulta superiore nelle regioni meridionali, tenderà a crescere assai più velocemente nelle regioni centro-settentrionali: nel 2003, per ogni 100 lire di contributi, la spe-

anni di previsione riflette, oltre che una dinamica ancora positiva delle forze di lavoro, gli effetti di una ipotesi di incremento della produttività pari al 2% annuo per l'intero periodo di previsione, che garantirebbe un sentiero di crescita più stabile di quello sperimentato negli ultimi anni.

TAB. 9. *Evoluzione di alcuni indicatori di sostenibilità della spesa pensionistica IVS per ripartizione geografica (2000-2050) – valori in percentuale*

Anno di previsione	Spesa per pensioni in rapporto al PIL		Pensioni in rapporto agli occupati		Pensione media in rapporto al reddito medio da lavoro		Spesa per pensioni in rapporto al totale contributi		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	
2003	13,71	14,57	88,77	87,92	Scenario 1	38,07	38,81	118,56	122,03
2008	14,28	14,49	94,30	90,65		37,32	37,42	123,48	121,97
2013	14,79	14,63	99,58	94,59		36,59	36,20	127,84	121,97
2018	15,23	14,92	104,77	99,45		35,80	35,12	131,62	123,41
2023	15,71	15,40	110,27	105,78		35,07	34,09	135,71	126,49
2028	16,09	15,91	116,09	113,39		34,13	32,85	139,01	129,88
2033	16,25	16,25	120,77	120,59		33,11	31,55	140,32	132,07
2038	15,82	16,13	123,53	125,67		31,51	30,04	136,56	130,66
2043	15,13	15,71	124,37	128,29		29,92	28,67	130,58	127,03
2048	14,46	15,21	124,44	129,27		28,58	27,56	124,81	122,88
Scenario 2									
2003	13,63	14,88	88,17	88,30		38,11	39,46	117,90	122,26
2008	14,08	14,90	92,82	90,82		37,38	38,41	121,73	122,39
2013	14,41	14,89	96,88	94,36		36,66	36,95	124,63	122,34
2018	14,64	15,02	100,47	98,51		35,89	35,70	126,54	123,39
2023	14,83	15,28	103,87	103,67		35,18	34,52	128,22	125,57
2028	14,88	15,52	107,06	109,59		34,24	33,15	128,64	127,48
2033	14,68	15,53	108,79	114,51		33,25	31,76	126,91	127,61
2038	13,96	15,08	108,55	116,99		31,66	30,19	120,59	123,92
2043	13,06	14,39	106,82	117,09		30,09	28,77	118,20	118,20
2048	12,23	13,67	104,70	115,84		28,76	27,63	105,66	112,28

(segue) TAB. 9. Evoluzione di alcuni indicatori di sostenibilità della spesa pensionistica IVS per ripartizione geografica (2000-2050) – valori in percentuale

Anno di previsione	Spesa per pensioni in rapporto al PIL		Pensioni in rapporto agli occupati		Pensione media in rapporto al reddito medio da lavoro		Spesa per pensioni in rapporto al totale contributi	
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
2003	13,76	14,84	89,15	88,06	38,05	39,46	119,02	121,93
2008	14,43	14,84	95,38	90,48	37,29	38,41	124,79	121,93
2013	15,09	14,88	101,76	94,32	36,53	36,94	130,44	122,26
2018	15,74	15,16	108,48	99,43	35,74	35,69	136,03	124,51
2023	16,50	15,72	116,12	106,66	35,00	34,51	142,59	129,15
2028	17,27	16,46	124,90	116,21	34,04	33,15	149,18	135,19
2033	17,89	17,19	133,37	126,68	33,02	31,78	154,52	141,26
2038	17,92	17,59	140,47	136,24	31,39	30,24	154,73	144,54
2043	17,64	17,74	145,68	143,94	29,79	28,85	152,28	145,73
2048	17,33	17,79	149,88	150,13	28,44	27,74	149,57	146,14
Scenario 4								
2003	13,61	14,28	88,15	84,82	38,06	39,41	117,73	117,31
2008	14,05	13,83	92,78	84,57	37,32	38,30	121,48	113,65
2013	14,44	13,47	97,26	85,79	36,58	36,75	124,83	110,63
2018	14,71	13,29	101,22	87,97	35,79	35,38	127,10	109,22
2023	15,02	13,33	105,43	91,23	35,07	34,20	129,72	109,48
2028	15,24	13,38	109,94	95,14	34,11	32,93	131,57	109,94
2033	15,25	13,32	113,48	98,29	33,05	31,72	131,59	109,39
2038	14,70	12,92	115,17	99,61	31,39	30,38	126,84	106,18
2043	13,95	12,37	115,21	99,00	29,76	29,25	120,32	101,62
2048	13,25	11,99	114,50	98,67	28,43	28,45	114,22	98,50

Scenario 5									
2003	13,07	13,66	88,15	84,66	36,54	37,78	113,01	112,23	
2008	13,04	12,76	92,78	84,27	34,64	35,47	112,78	104,87	
2013	13,06	12,09	97,26	85,34	33,08	33,16	112,89	99,30	
2018	12,97	11,62	101,22	87,38	31,55	31,15	112,04	95,49	
2023	12,98	11,41	105,43	90,47	30,30	29,53	112,10	93,73	
2028	12,97	11,27	109,94	94,17	29,03	28,01	112,00	92,55	
2033	12,84	11,07	113,48	97,12	27,83	26,70	110,80	90,97	
2038	12,25	10,63	115,17	98,28	26,14	25,33	105,65	87,35	
2043	11,52	10,24	115,21	98,92	24,58	24,23	99,35	84,10	
2048	10,90	9,90	114,50	98,59	23,38	23,50	93,92	81,31	
Scenario 6									
2003	13,71	14,67	89,25	87,78	37,85	39,14	118,54	120,54	
2008	14,23	14,59	93,66	89,22	37,43	38,29	123,01	119,85	
2013	14,35	14,39	96,53	92,08	36,63	36,60	124,07	118,26	
2018	14,38	14,33	98,93	95,57	35,83	35,11	124,38	117,75	
2023	14,42	14,40	102,09	100,38	34,83	33,59	124,76	118,31	
2028	14,70	14,69	107,44	107,77	33,72	31,92	127,11	120,71	
2033	14,91	14,83	112,69	114,58	32,62	30,31	128,97	121,86	
2038	14,49	14,58	114,54	118,91	31,18	28,72	125,29	119,82	
2043	13,88	14,20	114,81	121,54	29,79	27,36	120,01	116,67	
2048	13,20	13,73	114,34	122,56	28,44	26,22	114,11	112,76	

Fonte: Stime SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

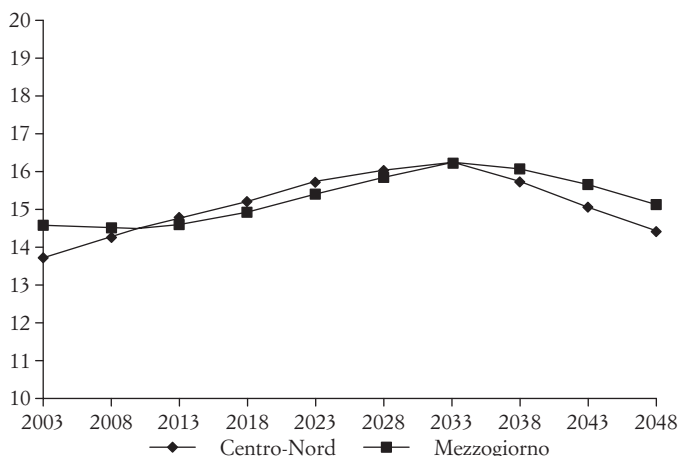


FIG. 3. Evoluzione della spesa per prestazioni IVS in rapporto al PIL (2003-2048) – valori in percentuale.

Fonte: Stime su dati ISTAT e SVIMEZ.

sa per pensioni IVS è di 122 lire nel Mezzogiorno, contro 119 lire nel Centro-Nord; negli anni successivi essa sale fino a raggiungere il massimo nel 2033, a quota 140 nel Centro-Nord e a 132 nel Mezzogiorno, per poi cominciare a scendere negli anni successivi.

Lo scenario base è stato articolato considerando un'ipotesi demografica alta, contraddistinta da prospettive più favorevoli di fecondità e di speranza di vita, con un flusso migratorio più consistente, e un'ipotesi demografica bassa, in cui si suppone che i quozienti di fecondità rimangano costanti ai livelli attuali e che i flussi migratori si riducano. In entrambi i casi si avrebbe un aumento della spesa previdenziale sul PIL fino al 2030 sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno (Tab. 9). La dinamica evidenziata nell'ipotesi alta risulta però meno accentuata con un abbassamento rispetto all'ipotesi centrale del rapporto spesa pensionistica su PIL valutabile, nell'anno di maggiore pressione della spesa (2033), in circa 1,6 punti percentuali nel Centro-Nord e in 8 decimi di punto nel Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali, nell'ipotesi demografica alta, il massimo risparmio di spesa pensionistica in termini di PIL, pari a 1,5 punti percentuali, si registra nell'ultimo anno di previsione (Fig. 4), per effetto del ritardo nel processo di invecchiamento della popolazione rispetto alle regioni centro-set-

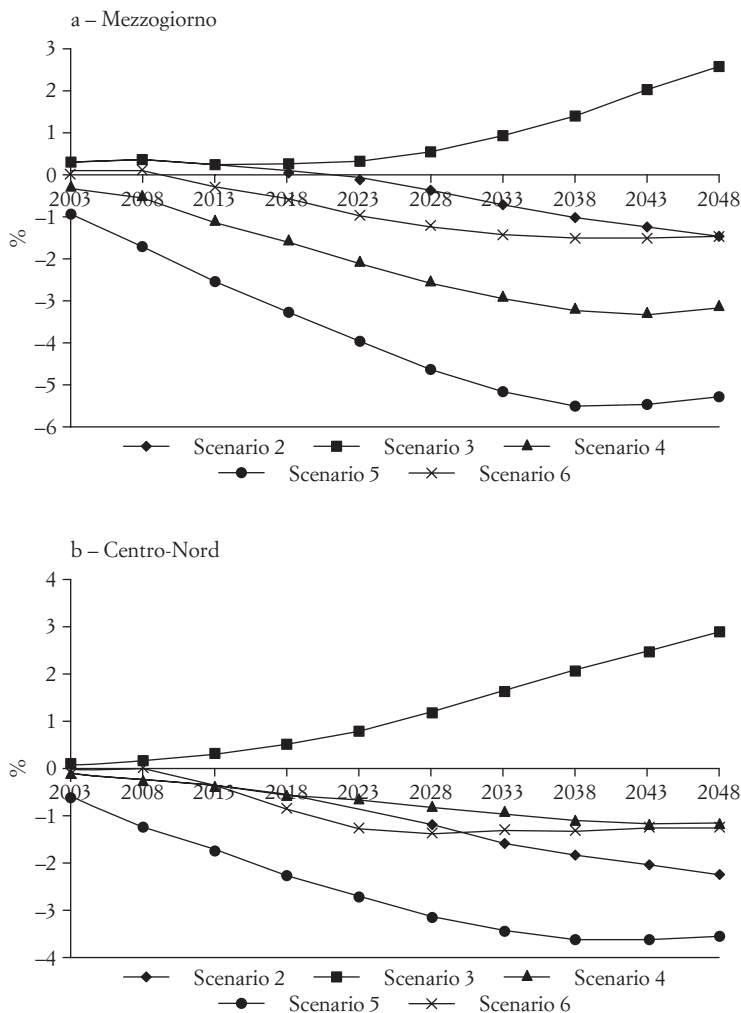


FIG. 4. Differenza del rapporto spesa/PIL nei vari scenari rispetto all'ipotesi centrale – valori in percentuale.

Fonte: Stime su dati ISTAT e SVIMEZ.

tentrionali. Un aumento piuttosto consistente del rapporto spesa su PIL si avrebbe, invece, nel caso di dinamica demografica bassa (Tab. 9), con un incremento massimo prossimo a 3 punti percentuali nel Centro-Nord e oltre 2,5 punti percentuali nel Mezzogiorno stimati per l'ultimo anno di previsione (Fig. 4).

Le tendenze previste nell'andamento della spesa pensionistica mostrano effetti positivi nell'ipotesi di uno scenario alternativo più favorevole all'occupazione. Un aumento del tasso di occupazione è una ipotesi assai plausibile in decenni di rapido calo della consistenza della popolazione in età da lavoro. Nello *scenario 4* si suppone che nel Centro-Nord i tassi di attività convergano nei prossimi decenni ai livelli dei paesi del Nord Europa; in presenza di tassi di partecipazione per le classi mature già tra i più alti a livello europeo, tale convergenza incide soprattutto sulla componente giovanile (esclusa la fascia 15-19 anni interessata dall'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico e formativo) e femminile. Nel Mezzogiorno, si ipotizza che i tassi di attività, assai più bassi del resto del Paese, tendano, sia pur più lentamente, ai livelli rilevati per la media europea, mantenendo però un divario superiore per la componente femminile. Il rapporto tra spesa pensionistica e PIL sotto questa ipotesi mostra un certo rallentamento, dovuto all'aumento della ricchezza conseguente ai maggiori livelli occupazionali, che appare più marcato nel caso del Mezzogiorno, a causa dei più bassi tassi di attività di partenza. In queste regioni si registrerebbe un risparmio di risorse finanziarie che raggiunge livelli prossimi a 3 punti percentuali in termini di PIL a partire dal 2033 (Fig. 4). Il risparmio risulta molto più contenuto nelle regioni centro-settentrionali, in cui il mercato del lavoro presenta una configurazione non sostanzialmente divergente rispetto ai paesi utilizzati per la formulazione dello scenario alternativo. L'effetto del favorevole andamento dell'occupazione tende, tuttavia, ad attenuarsi negli anni finali delle stime, quando la maggiore consistenza degli occupati inizierà a raggiungere l'età di uscita dal mercato del lavoro.

Un ulteriore scenario di previsione (*scenario 5*) prevede che, insieme alle dinamiche del mercato del lavoro descritte nello *scenario 2*, si realizzino anche migliori *performances* economiche, attraverso incrementi medi annui della produttività del lavoro del 3%. Sotto queste ipotesi la spesa per pensioni sul PIL evidenzia una sensibile riduzione. In entrambe le ripartizioni la spesa pensionistica raggiunge a fine periodo una quota pari a circa il 10% del PIL dell'area, con risparmi di oltre 3,5 punti percentuali in termini di PIL nelle regioni del Centro-Nord e di oltre 5 punti percentuali nelle regioni del Sud (Fig. 4). Un più sostenuto tasso di crescita permetterebbe di condurre il sistema pensionistico al riequilibrio (inteso del rapporto tra spesa e contributi) già nel 2013 nel Mezzogiorno e solo nel 2043 nel Centro-Nord.



TAB. 10. *Età per il pensionamento di vecchiaia nei paesi dell'Unione europea*

Paesi	Età per il pensionamento di vecchiaia				Tasso di attività <sup>b</sup>	
	Effettiva <sup>a</sup>		Legale		Età 55-64 anni	
	M	F	M	F	M	F
Belgio	57,6	54,1	65	60	35,8	12,5
Danimarca	62,7	59,4	67	67	62,1	39,5
Germania	60,5	58,4	65	65	54,5	33,1
Grecia	62,3	60,3	62	57	61,0	24,5
Spagna	61,4	58,9	65	65	56,3	20,3
Francia	59,2	58,3	60	60	36,2	27,4
Irlanda	63,4	60,1	66	66	63,7	22,9
Italia	60,6	57,2	62/65	57/60	44,0	14,4
Lussemburgo	58,4	55,4	65	65	35,6	10,2
Olanda	58,8	55,3	65	65	42,2	20,5
Austria	58,6	56,5	65	60	44,7	17,9
Portogallo	63,6	60,8	65	63	62,2	36,8
Finlandia	59,0	58,9	65	65	42,6	38,1
Svezia	63,3	62,1	65	65	72,6	67,2
Regno Unito	62,7	59,7	65	60	63,0	40,2
Media Ue	60,8	58,4	64,5	62,7	51,4	28,2

<sup>a</sup> Stimata sulla base dei differenziali dei tassi di attività per le età contigue a quella di pensionamento.

<sup>b</sup> Dati Eurostat relativi al 1996.

*Fonte:* Elaborazioni su dati Blondal e Scarpetta (1998).

Un ultimo scenario di previsione ha preso le mosse dalla considerazione dei bassi tassi di partecipazione alle forze di lavoro della popolazione con oltre 55 anni di età in Italia. Il principale incentivo a uscire dalle forze di lavoro in questa fascia di età è senz'altro costituito dalla possibilità di fruire di pensioni di anzianità, il ricorso alle quali presenta, peraltro, diverse tipicità. Nel settore privato il prepensionamento, in particolare tra la metà degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 ha rappresentato un deterrente alle crisi aziendali e, dunque, al problema della disoccupazione. Nel settore pubblico, al contrario, una forma di privilegio garantita ad alcune figure professionali andata gradualmente attenuandosi con l'entrata in vigore delle riforme della seconda metà degli anni '90. Per effetto di un simile sistema, l'età effettiva di pensionamento risulta in Italia assai distante da quello legale e decisamente inferiore specialmente per la componente femminile, a quella di paesi quali Svezia, Irlanda, Danimarca e Regno Unito (v. Tab. 10). L'aumento dell'età pensionabile è attualmente una delle

misure d'intervento maggiormente auspicate nel dibattito in corso. Nello scenario 6 si è ipotizzata una graduale estensione, entro il 2013, dell'età media effettiva di pensionamento, sia per le donne che per gli uomini, ai livelli registrati nel Regno Unito (v. Tab. 10). Una simile ipotesi induce un contenimento visibile della dinamica della spesa previdenziale, valutabile nel 2033 si commisura in una riduzione del rapporto spesa su PIL di 1,3 punti percentuali nel Centro-Nord e di 1,5 punti percentuali nel Mezzogiorno (v. Fig. 4).

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Nel dibattito sulla riforma del *Welfare* un peso inadeguato ha avuto – e continua ad avere anche in quest'ultima fase, in cui tale tema è più che mai al centro dell'attenzione di studiosi e *policy makers* – la considerazione delle profonde differenze che, in una economia dualistica, qual è ancora l'Italia, permangono nella distribuzione delle risorse e dei bisogni tra le due aree del Paese; e, quindi, della necessità che di tali differenze si tenga pienamente conto nell'impostazione da dare alla riforma stessa.

Verificare la capacità di una riforma del sistema di *welfare* di dare risposta alle necessità sociali, concentrate in buona parte nel Sud del Paese – naturalmente a costi compatibili con i vincoli finanziari imposti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria – dovrebbe invece costituire, a nostro avviso, una condizione ineludibile.

La situazione italiana rappresenta un'anomalia rispetto agli altri paesi europei nella struttura interna della spesa. Per quanto riguarda i rischi coperti, la quota di risorse destinata nel nostro Paese alla funzione vecchiaia appare notevolmente più elevata che negli altri paesi, mentre la spesa a tutela dei rischi disoccupazione, famiglia/infanzia e abitazione riceve una proporzione di risorse della spesa sociale di gran lunga più bassa.

Emerge con chiarezza che assai ampie sono le disparità tra quanti godono delle tutele contrattuali e previdenziali derivanti dall'occupazione dipendente in imprese di medio-grande dimensione e quanti, perché disoccupati, lavoratori irregolari o precari, sono esclusi dalla gran parte delle prestazioni del nostro *welfare*. Tale asimmetria della tutela del lavoro – che diviene motivo di disfunzione del mercato e di iniquità nella distribuzione delle prestazioni sociali – è fenomeno che assume massima gravità nelle re-

gioni del Mezzogiorno, dove, elevatissimi sono i tassi di disoccupazione e di irregolarità.

Un sistema di *welfare*, quale quello italiano, che prevede uno scarso grado di protezione ed un inadeguato livello dei servizi sociali a favore delle famiglie e, in particolare, dell'infanzia, e non fornisce alcun tipo di prestazione per la casa e per i giovani disoccupati o con lavori irregolari, non è stato in grado di «ammortizzare», specialmente al Sud, le conseguenze della strutturale inadeguatezza e, nell'ultimo decennio, del forte restringimento della base occupazionale, con evidenti riflessi sui redditi delle famiglie. È da ritenere che l'impoverimento delle famiglie meridionali, associato con il peggioramento delle prospettive occupazionali dei giovani, siano cause non secondarie del profondo mutamento intervenuto negli ultimi anni nelle dinamiche demografiche nel Mezzogiorno, i cui tratti caratteristici sono stati, la ripresa dei flussi migratori verso il Centro-Nord e una brusca riduzione del tasso di natalità dell'area, con un progressivo avvicinamento ai comportamenti riproduttivi del Centro-Nord.

Gli esercizi di simulazione effettuati consentono di valutare gli effetti indotti sulla spesa pensionistica dalla dinamica demografica attesa – alla luce delle più recenti previsioni demografiche, effettuate con base 1997 – e dalle riforme del sistema previdenziale poste in opera nel corso degli anni '90.

Le previsioni demografiche, come descritto, pongono in evidenza un forte processo di invecchiamento della popolazione italiana: nel 2043, la popolazione anziana (con oltre 65 anni) raggiungerà i 10,6 milioni nelle regioni settentrionali e gli oltre 5 milioni nelle regioni del Mezzogiorno. Se confrontiamo lo *stock* della popolazione giovane (0-19 anni di età) con quello della popolazione in età anziana (oltre i 65 anni) si evidenzia che, nelle regioni settentrionali la popolazione ultrasessantacinquenne supera già nel 1998 di 1,2 milioni di soggetti la popolazione giovane, nel Mezzogiorno tale sorpasso è previsto per il 2028.

Gli esercizi di simulazione mettono in evidenza che di fronte ad una simile dinamica demografica gli interventi di riforma del sistema pensionistico adottati nel corso degli anni '90 saranno in grado di attenuare un andamento della spesa altrimenti esplosivo ma non a riportare in equilibrio le gestioni pensionistiche per Invalidità, per la Vecchiaia e per i Superstiti (IVS): sia il rapporto tra spesa pensionistica e PIL sia il rapporto spesa pensionistica/contributi risultano entrambi in crescita almeno fino al 2030. Mentre per quanto riguarda il primo indicatore i valori tra le due

aree del Paese risulteranno abbastanza allineati sia nei livelli che nelle dinamiche, l'entità dello squilibrio finanziario risulterà decisamente più accentuato nelle regioni centro-settentrionali: nel 2003 per ogni 100 lire di contributi la spesa per pensioni IVS è di 119 lire al Centro-Nord e 122 al Sud, nel 2033 diverrà 140 al Centro-Nord contro le 132 al Sud.

Se consideriamo che oltre il 70% delle pensioni IVS sono concentrate al Centro-Nord, la necessità di integrare, per una quota che arriverà fino al 40%, i trattamenti pensionistici erogati in questa area con fondi a carico della fiscalità generale, costituisce un impegno finanziario per l'intero Paese di rilevanti dimensioni che potrebbe riflettersi in una riduzione delle risorse necessarie a finanziare le altre componenti del *Welfare* o gli investimenti produttivi al Sud.

L'esercizio di simulazione è stato ripetuto adottando diversi scenari alternativi. L'adozione di differenti ipotesi risponde più che a fini di previsione sulla dinamica delle diverse variabili (assai difficili su di un arco di tempo così ampio quale quello considerato) all'esigenza di razionalizzare le scelte di politica economica. Le diverse ipotesi adottate in merito alle variabili demografiche, socio-economiche e al quadro legislativo permettono infatti di verificare l'efficacia relativa delle diverse opzioni politiche. Dalle simulazioni svolte emergono alcune indicazioni:

Un ulteriore rallentamento della dinamica demografica (costanza dei tassi di fecondità e riduzione dei flussi migratori dall'esterno) avrebbe l'effetto di condizionare la consistenza dell'occupazione e implicherebbe, nel breve e medio periodo, un incremento del rapporto spesa pensionistica su PIL.

Il rapporto spesa su PIL, in assenza di interventi legislativi, risulta molto sensibile rispetto ad ipotesi relative al tasso di crescita economica, mentre limitato impatto hanno quelle relative al tasso di occupazione complessivo.

Effetti non trascurabili avrebbero, almeno nel breve-medio periodo, interventi mirati all'aumento della partecipazione al lavoro delle persone con 55 anni e oltre.

Il quadro che emerge dalle analisi svolte pone, quindi, in evidenza la necessità di ulteriori interventi correttivi a completamento del processo di riforma avviato nell'ultimo decennio. La via da seguire – naturalmente con modalità e tempi da stabilire con metodi di concertazione – non potrà che essere quella di cercare di contenere la tendenza all'espansione della spesa previdenziale incidendo sulla maggiore determinante di tale *trend*, costituita,

come s'è visto, dalla crescita del rapporto tra percettori di prestazioni pensionistiche e occupati regolari. Sarà quindi necessario, accanto ad un rafforzamento delle politiche di sviluppo volte ad aumentare la capacità del sistema di creare occupazione, rimettere mano alle regole del sistema pensionistico, attraverso una accelerazione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e un innalzamento dell'età effettiva di fruizione del diritto alla pensione. Con riferimento a quest'ultimo obiettivo ci si dovrà necessariamente orientare verso un innalzamento dell'età minima per l'accesso al pensionamento di anzianità ed un graduale allineamento dell'età legale di pensionamento di vecchiaia delle donne al livello medio europeo. Troppo alti risultano, infatti, i costi che il sistema pensionistico italiano deve sopportare per fornire trattamenti pensionistici a persone in età inferiore a quella di vecchiaia.

L'analisi conferma che, al di là degli interventi sul quadro normativo, importanti nel breve periodo non solo per ridurre il deficit ma anche per esigenze di equità redistributiva tra le generazioni, le possibilità di riportare in equilibrio il sistema pensionistico sono legate alla ripresa di un ritmo di crescita dell'economia più sostenuto di quanto sia avvenuto nell'ultimo decennio; ne consegue l'esigenza che le politiche economiche e sociali e i processi redistributivi (fiscali e di intervento sociale) aumentino la loro efficacia attraverso una destinazione delle risorse che dia maggior rilievo alla spesa volta ad estendere le opportunità promuovendo sviluppo e occupazione. In questa prospettiva una riduzione della pressione contributiva sul lavoro pur generando nell'immediato minori entrate (cui si dovrebbe in parte far fronte, come detto, con nuovi interventi correttivi) potrebbe avere un effetto di stabilizzazione nel medio periodo nel momento in cui tali riduzioni riescano a stimolare un incremento della crescita economica e dell'occupazione. Una simile misura sarebbe socialmente sostenibile se ad un contenimento del ruolo della previdenza obbligatoria facesse riscontro un adeguato sviluppo della previdenza integrativa.

### *Riferimenti bibliografici*

- Auerbach A.J. *et al.* (1989), *The Economic Dynamics of an Ageing Population: The Case of Four OECD Countries*, OECD, in «Economic Studies», n. 12, Paris.
- Baldacci E. e Lugaresi S. (1996b), *Assessing the Impact of Demographic Evolution on the Welfare State. A Dynamic Simulation*, in «Statistical Journal of ECE», n. 3.

- Baldacci E. (1998), *Sostenibilità delle tendenze demografiche per il sistema di Welfare*, in «Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica», n. 4.
- Bianchi L. e Tuzi D. (1999), *Una analisi territoriale delle caratteristiche e delle tendenze di lungo periodo del sistema pensionistico italiano*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XIII, n. 3-4.
- Bianchi L. e Squarcio C. (2000), *Le prestazioni di protezione sociale nel Mezzogiorno: confronti con il Centro-Nord e l'Europa*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XIV, n. 3-4.
- Blondell S. e Scarpetta S. (1998), *The Retirement Decision in OECD Countries*, in «Economic Department Working paper», n. 202, OECD, Paris.
- Bosi P. (1995), *Un punto di vista macroeconomico sulle caratteristiche di lungo periodo del nuovo sistema pensionistico italiano*, in «Politica economica», a. XI n. 3, dicembre.
- Bosi P. (1997), *Aumentare l'età pensionabile fa diminuire la spesa pensionistica?*, in «CTSP Ricerche», n. 7.
- Cepriani M. e Modigliani F. (1999), *Social Security Reform: a Proposal for Italy*, in «Review of Economic Conditions in Italy», n. 2.
- Creedy J. e Disney R. (1992), *Financing State Pensions in Alternative Pay As You Go Schemes*, in «Bulletin of Economic Research», n. 44.
- Eurostat (1999), *Social protection expenditure and receipts. European Union, Iceland and Norway. Data 1980-96, Theme 3. Population and social conditions*, Luxembourg.
- Fornero E. (1995), *Totally Unfunded versus Partially Funded Pension Schemes: the Case of Italy*, in «Ricerche Economiche», vol. 49.
- Franco D. (2000), *Italy: a never-ending pension reform*, in «NBER-Kiel Institute Conference: Coping with the Pension Crisis – Where Does Europe Stand?», mimeo.
- Geroldi G. (1999), *Le recenti tendenze della previdenza obbligatoria: problemi e ipotesi di intervento*, relazione presentata il 14 ottobre 1998 al VI «Congresso Nazionale degli Attuari», Università Cattolica di Milano.
- Gonnot J.P. et al. (1995), *Adjustments of Public Pension Schemes in 12 Industrialised Countries*, in «European Journal of Population», n. 11.
- Gruber J. e Wise D. (1999), *Social Security and Retirement Around the World*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Hagemann R.P. e Nicoletti G. (1989), *Population Ageing: Economic Effects and some Policy Implications for Financing Public Pensions*, in «OECD Economic Studies», n. 12, Paris.
- Heller P.S. et al. (1986), *Ageing and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980-2025*, in «IMF Occasional Paper», n. 47.
- Holzmann R. (1988), *Pension Policies in the OECD Countries: Background and Trends*, in «IMF Working Paper», Washington.
- ISTAT (1997), *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione. Base 1.1.1996*, in «Informazioni», n. 34.
- ISTAT (1998a), *Le previsioni della spesa per pensioni. Metodologie a confronto*, in «Annali di Statistica», n. 16, Roma.

- ISTAT (1998b), *Le prestazioni pensionistiche in Italia dal 1975 al 1996*, in «Informazioni», n. 75, Roma.
- ISTAT (1999), *Trattamenti pensionistici. Anno 1998*, in «Annuari», n. 4, Roma.
- ISTAT (2000), *I beneficiari delle prestazioni pensionistiche. Anno 1998*, in «Informazioni», n. 9, Roma.
- Livi Bacci (1995), *Evoluzione demografica e sistema pensionistico*, in «Economia italiana», gennaio-aprile.
- Lumsdaine R.L. e Mitchell O.S. (1999), *New Developments in the Economic Analysis of Retirement*, in «Handbook of Labor Economics», vol. 3, a cura di O. Ashenfelter e D. Card.
- Masson P.R. e Tryon R.W. (1990), *Macroeconomic Effects of Projected Population Ageing in Industrial Countries*, in «IMF Staff Papers», vol. 37, n. 3, September.
- Ministero del tesoro (1996), *Tendenze demografiche e spesa pensionistica: alcuni possibili scenari*, in «Quaderno Monografico», n. 9 di Conti Pubblici e Congiuntura Economica, giugno 1996, Roma.
- Ministero del tesoro (1999), *Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della RGS: le previsioni '99*, Roma.
- NVSP (2000), *Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*, in «Rapporto luglio 2000», Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
- OECD (1988), *Ageing of Population. The Social Policy Implications*, Paris.
- OECD (1988b), *Reforming Public Pensions*, Paris.
- Onofri P. (2000), *Mercato del lavoro e politiche sociali*, in «Economia italiana», n. 1, gennaio-aprile.
- Peracchi F. (1998), *Demografia, mercato del lavoro e spesa per la protezione sociale: un confronto tra i paesi dell'unione europea*, in «Working papers n. 45», CEIS, Roma.
- Peracchi F. (1998b), *La spesa per la protezione sociale nei paesi dell'Unione Europea*, in «Politica Economica», n. 1, aprile.
- Peracchi F. (2000), *Le pensioni in Italia e in Europa*, Ediesse.
- Pizzuti F.R. (1998), *Pension Reform and Economic Policy Constraints in Italy*, in «Labour», vol. 12, n. 1.
- SVIMEZ (1999), *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- SVIMEZ (2000), *Rapporto 2000 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
- Van Praag B. e Poeth G. (1975), *The Introduction of an Old Age Pension in a Growing Economy. A First Approach*, in «Journal of Public Economics», n. 4.
- Wise D.A. (1997), *Retirement against the demographic trend: more older people living longer, working less, and saving less*, in «Demography», vol. 34, n. 1, February.
- World Bank (1996), *Averting the Old Age Crisis*, Washington D.C., World Bank Publications.