

Spesa pensionistica: quanto conta la crescita economica? *

IGNAZIO VISCO

1. Introduzione

Nei paesi dell'area dell'OCSE l'allungamento della vita media e la caduta dei tassi di fertilità produrranno, soprattutto dopo il 2010, un sensibile invecchiamento della popolazione e una diminuzione della quota di persone in età lavorativa. Nell'ipotesi di tassi di partecipazione costanti, a partire dal 2030 nel complesso dell'area per ogni anziano vi potrebbero essere solo 2 individui occupati, a fronte dei 3 attuali e dei circa 5 nel 1960. Simulazioni effettuate qualche anno fa suggeriscono che ne potrebbe conseguire un notevole ribasso del tenore di vita rispetto ai livelli che si sarebbero potuti raggiungere nell'ipotesi di invarianza della quota di anziani ed estrapolando le attuali tendenze della produttività.¹

Anche se tali stime andrebbero corrette per tenere conto delle più recenti riforme dei sistemi pensionistici e delle correzioni apporta-

□ OCSE, Parigi (Francia).

* Questo articolo si basa per la maggior parte su un intervento a una conferenza organizzata dal Center for Strategic and International Studies su "Managing the global transition: a policy summit of the global ageing initiative", tenutasi a Zurigo nei giorni 22-24 gennaio 2001. Desidero ringraziare Jonathan Coppel per i molti suggerimenti forniti durante la stesura dell'articolo. Ho ricevuto utili commenti anche da Mike Leahy e Howard Oxley e un'eccellente assistenza statistica da Debra Bloch. Le opinioni espresse nel lavoro sono mie e non riflettono necessariamente quelle dell'OCSE o dei suoi paesi membri.

¹ Dettagli sul modello, sulle ipotesi di base utilizzate e sugli scenari delle simulazioni sono contenuti nello studio di Turner *et al.* (1998), secondo il quale il ribasso del tenore di vita (misurato dal Pnl pro capite corretto per tenere conto degli effetti delle ragioni di scambio internazionali) potrebbe raggiungere il 23% in Giappone, il 18% nell'Unione Europea e il 10% negli Stati Uniti.

te negli ultimi anni alla struttura e alla dinamica dei bilanci pubblici, nonché di possibili mutamenti nella crescita tendenziale della produttività, gli ordini di grandezza sono indicativi dei problemi ai quali si va incontro. L'invecchiamento della popolazione, inoltre, non solo inciderà profondamente sul tenore di vita, ma solleverà anche problemi per le politiche fiscali e di bilancio. Il fatto che un numero sempre minore di lavoratori "mantenga" un numero sempre più elevato di pensionati che vivono più a lungo sottoporrà infatti i conti pubblici dei paesi OCSE a una pressione sempre più forte. Da un lato aumenterà la spesa pubblica per pensioni, assorbendo una quota crescente della spesa sociale complessiva. Dall'altro, con l'aumento della percentuale di anziani, cresceranno sensibilmente anche le spese per prestazioni sanitarie. Nei prossimi 50 anni, in particolare, la quota di popolazione molto anziana (80 anni e oltre) potrebbe salire da meno del 3% a oltre l'8% della popolazione totale dell'OCSE, e questa classe di età è fra quelle che maggiormente fanno ricorso ai servizi sanitari pubblici.

Come si potrà far fronte a tali spese per pensioni e sanità? Nell'ultimo decennio, l'OCSE ha analizzato in modo approfondito l'impatto delle forze sottostanti all'invecchiamento della popolazione, i fattori che spiegano la tendenza al pensionamento anticipato, i probabili effetti sulle condizioni di vita e le sfide di politica economica imposte da tali mutamenti strutturali. Se ne è concluso che il mantenimento dello *status quo* non rappresenta una strada praticabile, in quanto non garantirebbe in alcun caso un'adeguata copertura pensionistica agli anziani e nello stesso tempo un contenimento del carico fiscale che grava sulla popolazione attiva. È bene sottolineare che la prospettiva dell'OCSE insiste sulla necessità di un'azione su più fronti, che oltrepassi i tradizionali confini delle discipline economica, finanziaria e sociale.²

Oltre ad approfondire l'esame degli specifici sistemi pensionistici dei singoli paesi, l'analisi in corso è volta a produrre migliori stime comparate degli effetti dell'invecchiamento della popolazione nei diversi paesi. In parte il lavoro procede parallelamente a un analogo tentativo avviato dal Comitato di politica economica dell'Unione Euro-

² Per ulteriori dettagli cfr. OECD (1998a e 2000a) e Visco (2000a). Nell'ambito delle rassegne economiche dedicate ai paesi membri, l'OCSE ha anche elaborato analisi specifiche degli effetti dell'invecchiamento della popolazione in nove paesi: Australia, Corea, Finlandia, Islanda, Italia, Norvegia, Spagna, Stati Uniti e Svizzera. Una sintesi di questi studi verrà pubblicata nella primavera 2002.

pea. Dopo avere considerato nella sezione seguente i possibili effetti di bilancio derivanti dall'invecchiamento della popolazione, questo articolo si concentrerà su una specifica risposta, per quanto complessa, ai problemi sollevati dall'invecchiamento nei paesi OCSE, la possibilità, cioè, che un più elevato livello di prodotto e una più rapida crescita della produttività possano alleviare le pressioni sui bilanci pubblici che con ogni probabilità si presenteranno in futuro. Più in particolare, nella terza sezione si prenderanno in esame le possibili implicazioni per la spesa pensionistica (in rapporto al Pil) di più elevati tassi di crescita della produttività e di più elevati livelli di prodotto connessi con più alti tassi di occupazione. L'ultima sezione inserirà tali effetti in una prospettiva più ampia, al fine di esaminare se essi possano in qualche modo rendere meno urgente l'introduzione delle necessarie riforme.

Le conclusioni principali dell'articolo sono le seguenti:

– la dimensione del problema si conferma significativa. Per la maggior parte dei paesi le pressioni sulla spesa pubblica dovute all'invecchiamento della popolazione raggiungeranno un massimo tra il 2030 e il 2050. Nei paesi OCSE la spesa pensionistica in rapporto al Pil potrebbe aumentare in media di circa 3,5 punti percentuali tra oggi e il 2050. Le spese sanitarie sono più difficili da prevedere, ma le stime più recenti suggeriscono che il loro aumento potrebbe essere di dimensioni analoghe a quello della spesa pensionistica.

– Da sola, nessuna iniziativa di politica economica è in grado di correggere simili pressioni sui bilanci pubblici. Le risposte principali devono necessariamente essere volte a ottenere un aumento del numero medio di anni che un individuo trascorre attivamente nelle forze di lavoro e un incremento nel livello e nelle fonti di offerta delle pensioni individuali. Le riforme richiedono una fase di preparazione e una realizzazione graduale e pongono le autorità di politica economica nella difficile posizione di dover anticipare i problemi e raccogliere consenso, nella consapevolezza che gli effetti delle riforme si verificheranno solo a distanza di qualche decennio. Nonostante ciò, alcuni progressi già sono stati registrati, ad esempio nella direzione di un aumento del numero medio di anni lavorati. I miglioramenti differiscono però da paese a paese e in molti casi è necessario fare di più.

– A tale proposito, l'aumento della produzione e del suo tasso di crescita possono offrire una soluzione complementare. Un livello

più elevato di prodotto pro capite compensa l'impatto negativo dell'invecchiamento sul tenore di vita e al tempo stesso fornisce risorse addizionali per il finanziamento di pensioni pubbliche e spese sanitarie più elevate. Tuttavia, l'aumento del livello della produzione non costituisce, di per sé, una soluzione alle pressioni sui conti pubblici derivanti dall'invecchiamento della popolazione nei paesi OCSE. La misura in cui esso contribuisce ad alleviare le pressioni sui bilanci dipende infatti dalla dimensione dell'aumento del prodotto pro capite e da come avviene il trasferimento di risorse tra la popolazione giovane produttiva e gli anziani.

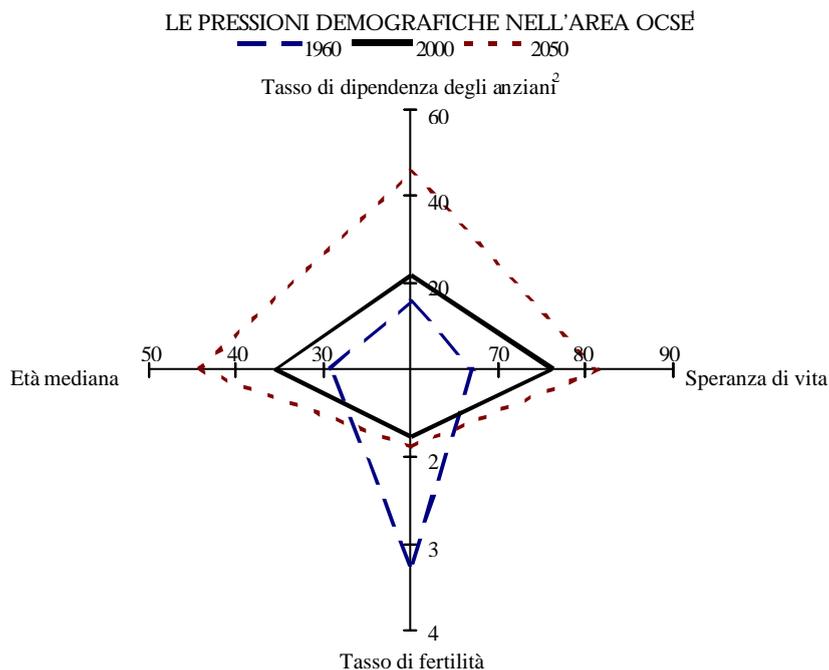
– Se l'aumento della produzione si verifica grazie a un maggiore utilizzo del lavoro, ad esempio attraverso tassi di partecipazione più elevati per le donne e i lavoratori anziani, esso può contenere la crescita del rapporto tra spesa pensionistica e Pil in misura non trascurabile. Nei prossimi cinquant'anni in Europa l'aumento di questo rapporto potrebbe essere di circa mezzo punto percentuale, o poco più, inferiore rispetto all'incremento tendenziale, che si aggira intorno ai 3 punti percentuali.

– Se, invece, l'incremento della crescita viene perseguito attraverso guadagni di produttività, l'effetto sul rapporto tra spesa pensionistica e Pil potrebbe risultare modesto per i paesi nei quali le pensioni sono direttamente legate alle retribuzioni. Persino nei paesi in cui questo legame non è istituzionalizzato potrebbe essere difficile, sulla base dell'esperienza passata, contrastare richieste a favore di un'indicizzazione, anche parziale, alle retribuzioni. Se le pensioni non crescessero al crescere della produttività, i benefici per i bilanci pubblici potrebbero essere invece notevoli e forse maggiori di quelli derivanti da una maggiore partecipazione al lavoro. In ogni caso, tassi di crescita più elevati, pur senza rendere meno urgenti profonde riforme pensionistiche, contribuirebbero a renderne più agevole l'introduzione contenendo l'onere per la popolazione in generale.

2. Gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio pubblico

L'aumento nella quota di anziani sul totale della popolazione è dovuto in buona misura al passaggio, attraverso la struttura per età della popolazione, della generazione del *baby boom* del dopoguerra, ma risente soprattutto del notevole allungamento della vita media e della drastica riduzione degli indici di fertilità (Figura 1). A seguito di tali tendenze demografiche, ci si attende che nei prossimi decenni il tasso di dipendenza degli anziani (il rapporto tra il numero di individui di 65 anni e più e il numero di individui di età compresa tra i 20 e i 64 anni) aumenterà considerevolmente in pressoché tutte le economie OCSE. Nei prossimi cinquant'anni questo rapporto potrebbe raddoppiare, nel complesso dell'area, fino ad avvicinarsi al 50%.

FIGURA 1



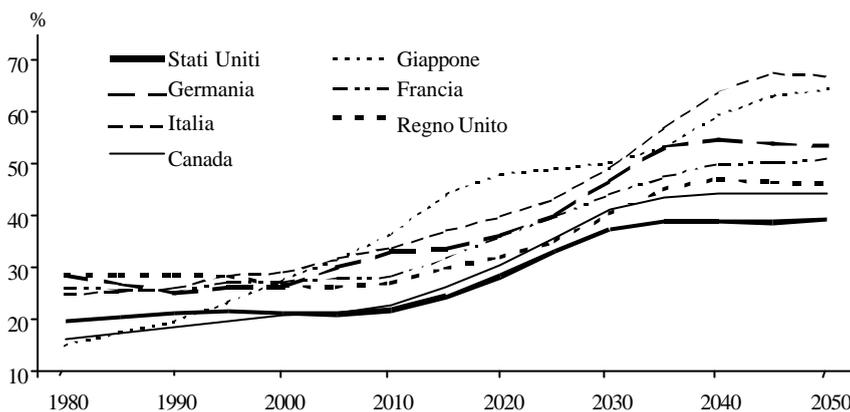
¹ Media ponderata dei paesi OCSE, basata sulle quote di popolazione complessiva in ciascun periodo.

² Numero di individui di 65 anni e più in percentuale della popolazione tra i 20 e i 64 anni di età.

Fonte: United Nations Population Division, *World Population Prospect: The 1998 Revision*, New York, 1999.

FIGURA 2

TASSO DI DIPENDENZA DEGLI ANZIANI NEI PAESI DEL G-7
Popolazione di 65 anni o più in percentuale della popolazione in età lavorativa (20-64 anni)



Fonti: Eurostat; United Nations Population Division, *World Population Prospect: The 1998 Revision*, New York, 1999.

menti particolarmente marcati avrebbero luogo in alcuni dei principali paesi dell'Europa continentale (in Italia il rapporto salirebbe dal 30 a circa il 65%) e in Giappone (Figura 2).

Queste tendenze demografiche avranno effetti di rilievo sui bilanci pubblici e sul tenore di vita nei paesi OCSE.³ Le pressioni sui bilanci saranno particolarmente acute laddove le istituzioni e le politiche sociali e del lavoro favoriscono il pensionamento anticipato e contribuiscono a mantenere bassi i tassi di occupazione e partecipazione. Valutazioni quantitative della pressione cui saranno sottoposti i bilanci pubblici, pur essenziali per determinare la natura e la portata delle riforme necessarie, non possono tuttavia che essere imprecise, oltre che complesse. Le stime dell'impatto potenziale dell'invecchiamento sulla finanza pubblica si fondano infatti su previsioni di lungo periodo circa l'evoluzione del tasso di dipendenza degli anziani, e queste ultime sono particolarmente incerte, in quanto dipendono da assunzioni di carattere demografico circa l'andamento futuro dei tassi di natalità, della speranza di vita e dei flussi migratori: ipotesi alternative possono produrre differenze considerevoli nei risultati di lungo periodo.

³ Sebbene all'invecchiamento della popolazione sia associata una diminuzione relativa della componente giovanile, date le pressioni a mantenere o accrescere le spese pro capite e la tendenza crescente degli anni dedicati all'istruzione, ciò non si traduce necessariamente in un ridimensionamento della spesa complessiva per i giovani.

Per illustrare questo punto, può essere utile esaminare alcune previsioni demografiche effettuate in passato. Verso la metà degli anni '80 proiezioni sulla popolazione disponibili nei diversi paesi furono raccolte a cura dell'OCSE. Un analogo esercizio fu effettuato dalla Banca Mondiale all'inizio degli anni '90. Anche le Nazioni Unite e le amministrazioni nazionali aggiornano regolarmente le proprie previsioni; inoltre, praticamente tutti i paesi dell'OCSE hanno recentemente elaborato, in collaborazione con Eurostat e con il Segretariato OCSE, nuovi scenari demografici. Da tutte queste proiezioni emerge un incremento della quota della popolazione anziana, caratteristica fondamentale del fenomeno dell'invecchiamento. Quando si consideri il lungo periodo, tuttavia, l'ampiezza dei mutamenti differisce notevolmente tra i quattro insiemi di proiezioni (Tabella 1). In quasi tutti i paesi, i tassi di dipendenza degli anziani sono tanto più elevati quanto più recente è la previsione, e in alcuni casi le differenze sono particolarmente ampie. In Giappone e nei principali paesi europei, ad esempio, le previsioni più recenti presentano tassi di dipendenza notevolmente più elevati di quelli relativi alle previsioni formulate alla metà degli anni '80. Questo confronto mette bene in luce quanto sia elevata l'incertezza associata a proiezioni demografiche che coprono lunghi intervalli di tempo; le stime degli effetti dell'invecchiamento sui conti pubblici sono quindi anch'esse soggette a notevole incertezza dato che dipendono strettamente dalle ipotesi adottate in merito alla dimensione e ai mutamenti nella composizione della popolazione anziana.

Le principali difficoltà che si incontrano nel valutare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici sono però associate alla previsione dei fattori che determinano i benefici pensionistici pro capite. Il confronto tra proiezioni OCSE sulla spesa pensionistica effettuate negli anni '80 (OECD 1988a e 1988b) e i risultati effettivamente registrati alla metà degli anni '90 fornisce un'illustrazione significativa dei rischi che si corrono quando queste proiezioni sono il risultato di semplici estrapolazioni di alcuni parametri chiave (Tabella 2).⁴ L'approccio allora adottato consisteva nel proiettare, fino

⁴ Il confronto con i risultati effettivi va interpretato con cautela poiché lo studio del 1988 mirava principalmente a mettere in evidenza gli effetti delle tendenze demografiche sulla spesa pensionistica. Inoltre, i dati relativi al 1980 utilizzati in OECD (1988a) erano in gran parte tratti da fonti nazionali, mentre i risultati effettivi riguardanti il periodo 1980-95 provengono dal *Social Expenditure Database* dell'OCSE, che si basa su definizioni comuni ai vari paesi.

TABELLA 1

CONFRONTO TRA PREVISIONI DEMOGRAFICHE AL 2040
(Indice 2000 = 100)

	OCSE metà anni '80	Banca Mondiale primi anni '90	ONU revisione 1998 fine anni '90	Eurostat/ Previsioni nazionali fine anni '90
Popolazione totale				
Australia	132,5	119,6	131,6	131,6
Belgio	92,4	94,4	92,3	101,7
Canada	121,6	117,5	131,0	131,0
Danimarca	80,1	97,5	94,3	105,6
Francia	98,4	104,7	103,2	107,2
Germania	76,0	86,1	93,1	97,0
Giappone	94,1	93,3	88,1	88,1
Italia	85,5	87,4	79,7	89,5
Paesi Bassi	91,2	97,9	94,9	112,6
Regno Unito	100,9	102,1	99,1	105,7
Stati Uniti	116,6	120,6	123,1	123,1
Svezia	95,3	105,0	99,3	103,9
Popolazione in età lavorativa ^a				
Australia	121,5	105,8	119,9	119,9
Belgio	83,9	81,4	80,1	89,7
Canada	106,8	101,2	114,3	116,4
Danimarca	67,7	83,1	80,7	92,3
Francia	88,9	93,2	92,2	96,5
Germania	64,5	68,0	79,1	82,7
Giappone	83,9	76,9	72,3	72,3
Italia	74,4	69,1	62,9	73,4
Paesi Bassi	78,7	79,4	77,5	96,0
Regno Unito	95,8	90,9	89,7	95,8
Stati Uniti	107,1	108,1	115,3	115,3
Svezia	86,7	95,3	87,7	95,8
Tasso di dipendenza degli anziani ^a				
Australia	184,2	225,6	199,2	199,2
Belgio	133,4	178,2	190,1	182,8
Canada	199,1	229,6	212,9	214,4
Danimarca	196,2	191,6	194,3	184,8
Francia	164,5	178,6	177,5	184,1
Germania	189,8	234,4	207,2	210,7
Giappone	167,3	203,5	216,4	216,4
Italia	181,1	218,1	240,4	221,5
Paesi Bassi	212,6	238,4	256,4	219,5
Regno Unito	148,5	172,8	172,0	178,4
Stati Uniti	177,5	202,8	183,5	183,5
Svezia	148,8	151,9	176,7	157,8

^a La popolazione in età lavorativa si riferisce alla classe di età 15-64 anni per le previsioni riportate nella prima colonna e alla classe di età 20-64 anni per le previsioni riportate nelle altre tre colonne.

Fonte: Oxley (2001).

al 2040, le erogazioni pensionistiche per ampie coorti di età assumendo benefici pro capite costanti in termini reali, in modo da cogliere l'effetto dei mutamenti nei profili demografici dei diversi paesi. Sebbene per la maggior parte dei paesi le previsioni dei rapporti di dipendenza degli anziani relative al periodo 1980-95 siano risultate ragionevolmente precise (con le significative eccezioni di Italia e Giappone), la spesa effettiva per pensioni è aumentata molto più rapidamente del previsto (Tabella 2 e Figura 3). La discrepanza è principalmente dovuta al non aver tenuto conto della maturazione dei sistemi pensionistici a ripartizione, alla drastica riduzione dei tassi di partecipazione al lavoro da parte dei lavoratori maschi più anziani e, soprattutto, all'ipotesi di benefici pensionistici costanti in termini reali, quando nella maggior parte dei paesi essi sono invece cresciuti in linea con i redditi reali (Oxley 2001).

I modelli generalmente utilizzati negli studi che effettuano confronti tra paesi circa le probabili conseguenze macroeconomiche dell'invecchiamento della popolazione sono necessariamente semplificati, in quanto non è possibile cogliere appieno, in questi studi, la complessità dei singoli sistemi sociali nazionali in generale e dei sistemi pensionistici in particolare. Inoltre, le proiezioni di solito si basano sull'ipotesi di politiche economiche invariate, mentre per valutare l'importanza di profili demografici diversi spesso si ricorre a estese analisi di sensibilità. Sono infine necessarie ipotesi a lungo termine – generalmente relative a un arco di tempo che copre molti decenni – in merito a variabili quali l'età di pensionamento, le tendenze salariali, la crescita della produttività, le entrate fiscali. Analogamente a quanto accade nel caso delle previsioni demografiche, differenze anche piccole in queste ipotesi possono produrre risultati molto diversi. Il ricorso a modelli di previsione è necessario, tuttavia, per individuare i paesi che con maggiore probabilità dovranno far fronte a pressioni considerevoli dal lato della spesa sociale, quantificare l'impatto delle tendenze all'invecchiamento sul tenore di vita e valutare le possibili strategie da adottare per mitigare tali effetti.

Tenendo a mente i *caveat* connessi con questo tipo di esercizi, ricerche relativamente recenti condotte dall'OCSE sugli effetti dell'invecchiamento sui bilanci pubblici sono giunte alla conclusione che, in assenza di riforme, nella maggior parte dei paesi l'ammontare delle prestazioni pensionistiche supererà di gran lunga quello relativo ai

contributi versati, e ciò provocherà ampi disavanzi nei conti pensionistici e nelle finanze pubbliche in generale.⁵

Secondo i calcoli effettuati, nei prossimi cinquant'anni i bilanci pubblici potrebbero deteriorarsi di circa il 5% del Pil, mentre il rapporto tra debito pubblico e Pil s'innalzerebbe rapidamente nel corso dei prossimi 20 anni in Europa e negli Stati Uniti, e da subito in Giappone. Oltre a ciò, le spese per la sanità in rapporto al Pil potrebbero elevarsi gradualmente di 2 o 3 punti percentuali rispetto al livello attuale, pari a circa il 6%. Inoltre, in assenza di una crescita sostenuta

TABELLA 2

CONFRONTO TRA PREVISIONI DI SPESA PENSIONISTICA
E RISULTATI EFFETTIVI, 1980-95
(Variazioni percentuali)

	Incremento della spesa pensionistica		Incremento del rapporto di dipendenza degli anziani	
	previsto ^a	effettivo ^b	previsto ^a	effettivo ^c
Australia	36,1	121,7	15,7	23,1
Belgio	2,6	29,0	0,2	9,4
Canada	42,1	117,4	27,0	28,2
Danimarca	-0,5	62,4	-1,6	2,2
Francia	19,7	59,4	1,1	4,6
Germania ^d	7,4	13,4	1,9	-4,2
Giappone	59,5	142,4	43,7	56,2
Italia	13,5	112,1	2,5	20,4
Paesi Bassi	20,9	30,4	9,4	11,3
Regno Unito	0,1	81,2	-2,6	4,0
Stati Uniti	16,4	60,6	7,6	13,7
Svezia	0,6	53,8	3,6	8,4

^a OECD (1988a).

^b OECD Social Expenditure Database.

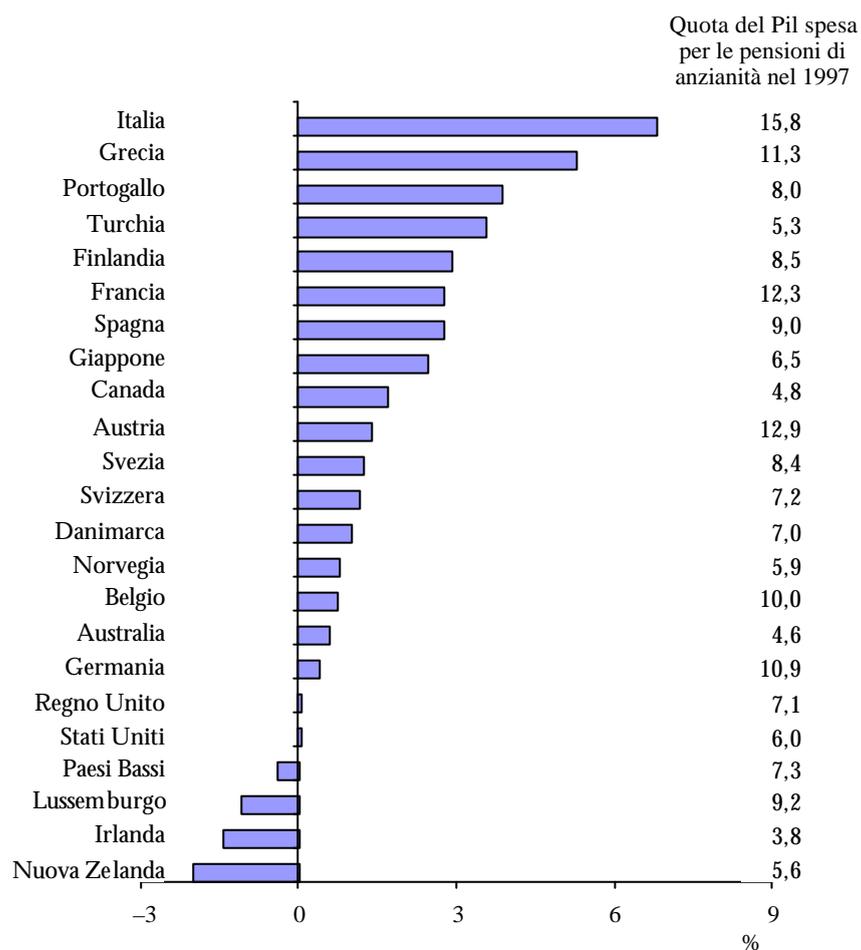
^c United Nations Population Division, *World Population Prospects: The 1998 Revision*, New York, 1999.

^d I dati relativi alle previsioni sia demografiche sia di spesa si riferiscono alla Germania occidentale. Quelli relativi alla spesa effettiva si riferiscono al periodo tra il 1980 e il 1990.

⁵ Cfr. Leibfritz *et al.* (1995), Roseveare *et al.* (1996) e Turner *et al.* (1998). I risultati delle simulazioni presentate in tali lavori riflettono la struttura dei sistemi pensionistici pubblici così come si presentavano alla metà degli anni '90, ma non tengono pienamente conto di riforme complesse o completate successivamente, quali quelle introdotte in Italia. Come viene discusso in OECD (2000d), nel caso dell'Italia le riforme potrebbero aver ridotto il livello massimo previsto per il rapporto tra spesa pensionistica e Pil di 7-8 punti percentuali. Rimanendo al di sopra del 14%, tuttavia, questo rapporto è tuttora uno dei più elevati dell'area OCSE. Inoltre, data la gradualità con cui le riforme eserciteranno i loro effetti, secondo le previsioni ufficiali nei prossimi trent'anni la spesa per pensioni continuerà a crescere, sempre in rapporto al Pil, di 1-2 punti percentuali, per poi tornare ai livelli attuali intorno al 2050.

FIGURA 3

VARIAZIONI DELLA PERCENTUALE DEL PIL ASSORBITA DALLE PENSIONI
DI ANZIANITÀ NEL PERIODO 1980-97 IN ALCUNI PAESI OCSE*



* I dati si riferiscono alle spese per pensioni di anzianità e di reversibilità.
Fonte: OECD Social Expenditure Database.

dell'occupazione (che rifletterebbe anche gli aumenti dei tassi di partecipazione alle forze di lavoro) o della produttività totale dei fattori, è probabile che nei prossimi decenni la crescita della produzione nei paesi OCSE finirà per rallentare; se non si interviene con misure adeguate, l'invecchiamento della popolazione tenderà anche a peggiorare il tenore di vita, dal momento che il prodotto di un dato numero di

lavoratori dovrà ripartirsi su una popolazione complessiva più numerosa.

I risultati di questi studi e il dibattito che ne è seguito hanno sollevato varie importanti questioni. In primo luogo, vi sono ampi margini di incertezza, e i risultati sono particolarmente sensibili alla metodologia di previsione e ai parametri utilizzati. In secondo luogo, è probabile che le conclusioni emerse dagli esercizi di simulazione sovrastimino le conseguenze di carattere fiscale, poiché tradizionalmente si basano sull'ipotesi di scenario invariato, mentre è verosimile che vengano introdotte riforme proprio nei paesi in cui il carico fiscale previsto dovuto all'invecchiamento è maggiore. Nonostante ciò, le simulazioni mostrano chiaramente che in assenza di riforme l'aumento delle spese pensionistiche sarà inevitabile; gli effetti negativi sui bilanci pubblici risulteranno ancora più severi se tale aumento sarà accompagnato da un rallentamento della crescita economica. In terzo luogo, nel valutare l'ampiezza delle necessarie politiche correttive, occorre tener conto in modo più preciso di quanto effettuato negli studi in questione della normativa specifica dei diversi sistemi pensionistici, considerando anche possibili altre pressioni dal lato della spesa, come gli effetti di retroazione esercitati dal miglioramento delle condizioni di vita. Ciò va accompagnato da una maggiore trasparenza riguardo alle ipotesi sottostanti.

Un tentativo di procedere in questa direzione si riscontra in un esercizio appena completato presso l'OCSE, in parte condotto in collaborazione con il Comitato di politica economica dell'Unione Europea.⁶ In questo esercizio vengono presentate simulazioni effettuate nei diversi paesi sulla base di modelli nazionali dei sistemi pensionistici e sociali normalmente utilizzati dai governi di questi paesi, che hanno il pregio di tenere adeguatamente conto degli specifici dettagli istituzionali e riflettere accuratamente le più recenti riforme. Inoltre, anche al fine di rafforzare la comparabilità dei risultati, le simulazioni sono state condotte sulla base di proiezioni demografiche e ipotesi comuni su crescita della produttività del lavoro, tassi di partecipazione alle forze di lavoro e altre importanti variabili macroeconomiche concordate tra i paesi e il segretariato OCSE. Un'estesa analisi di sensibilità è stata in-

⁶ Cfr. Economic Policy Committee (2000), il capitolo IV, "Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending", in OECD (2001a), e Dang, Antolin e Oxley (2001).

fine condotta, allo scopo di verificare l'importanza di cambiamenti nelle ipotesi cruciali.

Lo scenario tendenziale è costruito sulla base di ipotesi relativamente ottimistiche riguardo al contesto demografico⁷ e macroeconomico. In particolare: 1) si ipotizza che i tassi di fertilità assai modesti che attualmente si osservano in Italia e Spagna (1,2), in Germania (1,4) e in altri paesi tenderanno a convergere verso 1,5 nel 2040, mentre nei paesi dove sono più alti tenderanno a stabilizzarsi intorno a 1,8; 2) si prevede che la speranza di vita alla nascita aumenti in media di circa 5 anni per gli uomini e 4 anni per le donne; 3) si assume che nei prossimi cinquant'anni i tassi di partecipazione femminile aumentino progressivamente fino a ridurre la differenza con quelli maschili a circa il 5 o il 10% (a seconda della presenza di estesi servizi sociali, in particolare di servizi per l'infanzia), con l'eccezione di Danimarca, Finlandia e Svezia, dove tali tassi registrano i livelli più elevati e si ipotizza che si mantengano assai prossimi a quelli maschili; 4) si suppone che nel 2005 i tassi di disoccupazione si riducano fino al livello strutturale (così come viene definito dall'OCSE) e da lì in poi rimangano costanti, sebbene riduzioni più accentuate siano previste nel caso dei paesi in cui riforme recenti del mercato del lavoro potrebbero portare a una riduzione della disoccupazione strutturale; 5) si suppone che, per la maggior parte dei paesi, la crescita della produttività del lavoro converga nel periodo 2020-30 verso un tasso annuo pari all'1,75% e che i salari reali aumentino in linea con la produttività; 6) i tassi d'interesse reali sono arbitrariamente assunti pari al 4%, e si ipotizza che le entrate e le spese pubbliche che non risentono dell'invecchiamento della popolazione aumentino in linea con l'aumento del Pil.⁸

Nello scenario tendenziale, nella maggior parte dei paesi OCSE la spesa per pensioni raggiungerà un massimo tra il 2030 e il 2050, e in

⁷ A seguito delle ipotesi sull'andamento demografico, nella media dell'Unione Europea il tasso di dipendenza degli anziani raddoppierebbe nell'arco dei prossimi cinquant'anni, fino a raggiungere un livello pari a circa il 50% (con l'Italia e la Spagna che, a partire dagli attuali livelli leggermente superiori al 25%, registrerebbero tassi di dipendenza prossimi ai due terzi). Per una visione ancor meno ottimistica del "rischio demografico" cfr. Schieber e Hewitt (2000).

⁸ Si osservi che non hanno partecipato all'esercizio i seguenti paesi OCSE: Grecia, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Slovacchia e Svizzera, oltre a Messico e Turchia che sono nazioni ancora non interessate al fenomeno in esame. Per ulteriori dettagli, cfr. Dang, Antolin e Oxley (2001).

media tra oggi e il 2050 in percentuale del Pil essa potrebbe aumentare tra i 3 e i 4 punti percentuali, anche se i risultati mostrano una certa variabilità (Tabella 3, secondo pannello). Gli incrementi minori, in qualche caso riduzioni, si hanno nei paesi dove l'invecchiamento è più lento o i livelli iniziali di spesa sono più bassi (Australia, Ungheria, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti) o dove sono state di recente introdotte importanti riforme (Italia e Polonia). In Italia, soprattutto in virtù della modifica dell'indicizzazione delle pensioni dalle retribuzioni ai prezzi, la quota della spesa pensionistica salirà di poco meno di 2 punti nei prossimi trent'anni, per poi riportarsi sui livelli attuali, in ogni caso particolarmente elevati, verso la metà del secolo. Nel caso del Regno Unito, invece, tale rapporto, già più basso che nella maggior parte degli altri paesi, diminuirà da subito.⁹

Le variazioni nel rapporto tra pensioni e Pil, che nella maggior parte dei paesi raggiunge un massimo tra il 2035 e il 2045, riflettono soprattutto l'andamento dei tassi di dipendenza degli anziani. Da solo, questo fattore determina un incremento del rapporto pari a 5 punti percentuali nella media dei paesi qui considerati. Questo incremento è parzialmente compensato dall'ipotesi di aumento dei tassi di partecipazione (e di occupazione) e dalla diminuzione delle indennità pensionistiche conseguenti a recenti, anche se a volte parziali, riforme.¹⁰ Nello stesso tempo, nella maggior parte dei paesi si prevede un au-

⁹ La riduzione del rapporto tra spesa per pensioni e Pil nel Regno Unito è dovuta in massima parte all'interazione tra il limitato aumento del tasso di dipendenza degli anziani e la prevalenza di un sistema di copertura pensionistica a benefici nominali dati, cui si aggiunge l'ipotesi di invarianza in termini reali lungo tutto l'arco di cinquant'anni considerato nell'esercizio di simulazione (per cui le pensioni diminuiscono rispetto ai salari a un tasso pari a quello di crescita della produttività). Nella maggior parte degli altri paesi le pensioni vengono corrisposte invece in base a schemi che le collegano in modo più o meno stretto con l'andamento delle retribuzioni. Quando le indennità di pensione sono basate sulle retribuzioni passate, in condizioni di stato stazionario e in corrispondenza di un tasso costante di crescita della produttività, le pensioni medie aumenteranno allo stesso ritmo delle retribuzioni medie, anche se per chi già ha smesso di lavorare le indennità non sono indicizzate alle retribuzioni.

¹⁰ Tra queste riforme, degne di nota sono la revisione dei meccanismi di indicizzazione delle pensioni (dalle retribuzioni ai prezzi in Corea, Finlandia, Francia, Giappone, Italia e Ungheria, e da retribuzioni nette a retribuzioni lorde d'imposta in Germania), l'allungamento del periodo contributivo per beneficiare della massima indennità di pensione (Francia) e del periodo di riferimento per il calcolo delle indennità (Belgio, Finlandia, Francia, Italia, Spagna e Repubblica Ceca).

inserire tab. 3 orizzontale

mento della quota dei beneficiari di pensione sulla popolazione di oltre 55 anni di età.¹¹

In alcuni paesi (Francia, Germania, Giappone, Italia, Polonia, Stati Uniti e Svezia) la riduzione delle indennità pro capite relativamente alle retribuzioni medie è particolarmente elevata (tra il 20 e il 50%). Questo risultato riflette soprattutto lo spostamento, nei paesi in cui le indennità sono in gran parte determinate in relazione alla storia retributiva, dall'indicizzazione rispetto ai salari all'indicizzazione rispetto ai prezzi. In altri paesi, nei quali le pensioni prendono la forma di indennità nominali date, volte a garantire agli anziani un reddito minimo indipendentemente dalla loro storia retributiva, la riduzione delle indennità di pensione rispetto alle retribuzioni medie riflette soprattutto, come si è precedentemente osservato, l'ipotesi di loro invarianza in termini reali nel lungo periodo di simulazione.¹² In questi casi è probabile che, in assenza di un notevole aumento della previdenza integrativa, si avranno forti pressioni da parte dei pensionati per rivedere i meccanismi in questione, con il risultato di spingere ancora più verso l'alto il rapporto tra la spesa complessiva per pensioni e il Pil.

Una seconda importante componente della spesa pubblica che risente dell'invecchiamento della popolazione è costituita dalla spesa sanitaria. Attualmente questa è mediamente pari al 6% del Pil, pur con notevoli variazioni tra paesi (Tabella 3, terzo pannello). In questo caso la formulazione di proiezioni di lungo periodo è soggetta a margini d'incertezza ancora più alti che nel caso della spesa per pensioni. A differenza di queste ultime, infatti, non esiste un insieme di condizioni e di regole tale da costituire un fondamento affidabile per la proiezione della domanda e dell'offerta di beni e servizi sanitari. Per questo motivo le metodologie di previsione tendono a variare in modo notevole. Inoltre, non è ovvio quali siano gli aspetti degli andamenti demografici di maggior rilievo nell'influenzare questo tipo di spese. Per

¹¹ Questo risultato riflette tanto l'ipotesi di più alti tassi di occupazione femminili quanto la piena entrata a regime degli schemi a ripartizione ed è parzialmente controbilanciato dall'effetto delle riforme volte a elevare, in alcuni paesi, l'età di pensionamento. Solo nel caso di Italia e Polonia queste riforme appaiono sufficienti a determinare una riduzione della quota dei beneficiari di pensione.

¹² Nel caso del Regno Unito le simulazioni non tengono conto dello schema di reddito minimo garantito previsto in quel paese, cosicché le indennità di pensione, variando solo con l'andamento dei prezzi, cadono continuamente in rapporto al Pil, sovrastimando quindi la probabile riduzione.

esempio, poiché gran parte della spesa si concentra negli ultimi mesi di vita di un individuo, una questione cruciale riguarda la definizione della relazione tra spesa per classi di età e tassi di mortalità (data la possibilità che con l'aumento della speranza di vita da un lato si allontani nel tempo l'aumento della spesa sanitaria e, dall'altro, si accresca la domanda per servizi pubblici di sostegno agli anziani). Nell'esercizio in esame, la maggior parte dei paesi che hanno fornito stime relative alla spesa pubblica per la sanità e le cure di lungo periodo rivolte agli anziani ha effettuato proiezioni delle spese pro capite per classi di età (che tipicamente aumentano con il crescere dell'età), moltiplicandole quindi per il numero di individui presenti in ciascuna classe al fine di ottenere una stima della spesa totale. Nei 14 paesi che hanno risposto a questa parte dell'esercizio (si noti che tra questi non vi sono Francia, Germania, Italia e Germania)¹³ si stima che il rapporto tra spesa per la sanità e Pil aumenterà nel prossimo cinquantennio di oltre 3 punti percentuali.

Con riferimento alla componente della spesa sanitaria relativa alle cure di lungo periodo riservate agli anziani, un recente studio condotto su diversi paesi membri dell'OCSE (Jacobzone, Cambois e Robine 2000) è giunto alla conclusione che in rapporto al Pil i costi per questi trattamenti aumenteranno probabilmente in tutti i paesi considerati (Tabella 4). L'entità dell'aumento differisce tra i vari paesi; nell'ipotesi di invarianza dei tassi di ricovero e di invalidità, si stima che il rapporto dovrebbe mediamente aumentare tra il 1996 e il 2020 di circa mezzo punto percentuale, pari a un aumento di circa il 50% del rapporto iniziale. Nell'ipotesi che la tendenza alla diminuzione dei tassi di invalidità e di ricovero che è prevalsa negli ultimi anni continuasse per tutto il periodo considerato, la misura dell'aumento risulterebbe più o meno dimezzata.

In aggiunta alla spesa pubblica per pensioni e sanità, nella maggior parte dei paesi vi sono programmi speciali che, pur essendo rivolti a individui in età lavorativa, sono spesso parte integrante degli schemi previdenziali generali. Tra questi, particolare rilievo hanno le pensioni di invalidità, i sussidi di disoccupazione di lungo periodo e i pro-

¹³ Ovviamente ciò non significa che in questi paesi le spese pubbliche per la sanità non aumenteranno in rapporto al Pil. È anzi probabile che, dato il forte invecchiamento della popolazione previsto nei paesi dell'Europa continentale, il risultato medio dei paesi che hanno fornito stime relative a questa componente della spesa pubblica costituisca per i primi un livello minimo di riferimento.

TABELLA 4

PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA PER LE CURE DI LUNGO PERIODO
IN PERCENTUALE DEL PIL, 1996-2020

	Rapporto tra costo delle cure di lungo periodo e Pil, 1996	Variazione percentuale media annua nella crescita del Pil necessaria per mantenere un rapporto di spesa costante fino al 2020, in base a:		Variazione del rapporto tra costi totali delle cure di lungo periodo e Pil, 1996-2020	
		prolungamento delle tendenze precedenti dei tassi di invalidità e di ricovero	variazioni nulle nei tassi di invalidità e di ricovero negli anni a venire	Prolungamento delle tendenze precedenti dei tassi di invalidità e di ricovero	Variazioni nulle nei tassi di invalidità e di ricovero negli anni a venire
Australia	0,8	0,8	2,2	0,2	0,6
Canada	0,7	1,2	2,0	0,2	0,4
Francia	0,6	1,7	2,1	0,3	0,4
Germania	0,7	1,0	1,5	0,2	0,3
Giappone	0,8	2,6	3,6	0,7	1,0
Regno Unito	1,1	0,6	0,9	0,2	0,3
Stati Uniti	0,7	-0,3	0,9	-0,1	0,2
Svezia	2,9	0,0	1,0	0,0	0,8

Fonte: elaborazioni sui dati contenuti in Jacobzone, Cambois e Robine (2000).

grammi di pre-pensionamento. Pur con differenze tra i paesi, questi programmi rappresentano circa l'1,5% del Pil nei paesi che hanno fornito dati al riguardo. Nonostante l'invecchiamento della popolazione in età lavorativa, e quindi presumibilmente l'aumento della probabilità di incorrere in qualche invalidità, le proiezioni anticipano una sostanziale stabilità di questa componente di spesa, rispetto al Pil, nei prossimi cinquant'anni. Oltre alla riduzione dei tassi di disoccupazione ipotizzata per il periodo in esame, questo risultato è probabilmente dovuto alle riforme introdotte per restringere l'accesso a tali programmi e limitare la generosità dei trasferimenti. In senso riduttivo, rispetto alla tendenza all'aumento della spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione, si prevede infine che vada la spesa per l'istruzione e i trasferimenti per le famiglie con figli a carico, come riflesso della riduzione nei tassi di dipendenza giovanile, con una diminuzione di questa componente di spesa pari a circa 1 punto percentuale in rapporto al Pil.¹⁴

¹⁴ In pratica, l'esperienza mostra che è assai difficile conseguire riduzioni di spesa in questo settore e potrebbero attendersi invece ulteriori pressioni a seguito dell'allun-

Considerando il complesso delle spese che risentono dell'invecchiamento della popolazione, nella media dei paesi per i quali si hanno informazioni su pressoché tutte le componenti di spesa interessate, esse potrebbero aumentare, in rapporto al Pil, di circa 7 punti percentuali nei prossimi cinquant'anni. Tenendo conto di aumenti delle entrate connessi all'evoluzione demografica e ipotizzando che le altre spese ed entrate pubbliche varino in linea col Pil,¹⁵ le proiezioni indicano un effetto negativo sui bilanci pubblici (al netto della spesa per interessi), e cioè maggiori deficit o minori surplus, pari in media a 6-7 punti percentuali in rapporto al Pil.

3. Le pressioni sui bilanci pubblici connesse con l'invecchiamento della popolazione: quanto conta la crescita economica?

La strategia suggerita dall'OCSE in risposta ai mutamenti strutturali e alle pressioni sulle finanze pubbliche connesse con l'invecchiamento della popolazione insiste sulla necessità di un'azione condotta su più fronti. Pertanto, l'OCSE raccomanda di introdurre a livello nazionale un piano di azione coerente con tale orientamento, diretto ad armonizzare e sostenere le riforme legate all'invecchiamento e a favorirne la comprensione da parte dell'opinione pubblica. Nell'ambito di tale piano di azione sono stati identificati sette principi guida su cui fondare le riforme (OECD 1998a, Visco 2000a). Tra questi si sottolinea l'esigenza di proseguire nel consolidamento fiscale e ridurre rapidamente i rapporti, in alcuni paesi particolarmente elevati, tra debito pubblico e Pil. Per quanto riguarda le pensioni, la strategia si concentra sull'opportunità di conseguire un deciso aumento del numero di anni che gli individui trascorrono attivamente nelle forze di lavoro. Appare inoltre necessario accrescere la diversificazione delle fonti dei redditi pensionistici, con un ruolo sempre più importante per fonti diverse dai sistemi pubblici a ripartizione. Per conseguire tali obiettivi

gamento del periodo di istruzione, dell'aumento delle spese per la formazione e l'aggiornamento dei lavoratori più anziani e dell'aumento della domanda di servizi per l'infanzia in connessione con la crescita dei tassi di occupazione femminile.

¹⁵ Si tiene però conto degli effetti delle ipotesi macroeconomiche, quale ad esempio la riduzione dei sussidi di disoccupazione e dell'operare di misure di politica economica già adottate.

sono possibili varie alternative, i cui vantaggi ovviamente dipendono dalle specificità di ciascun paese.

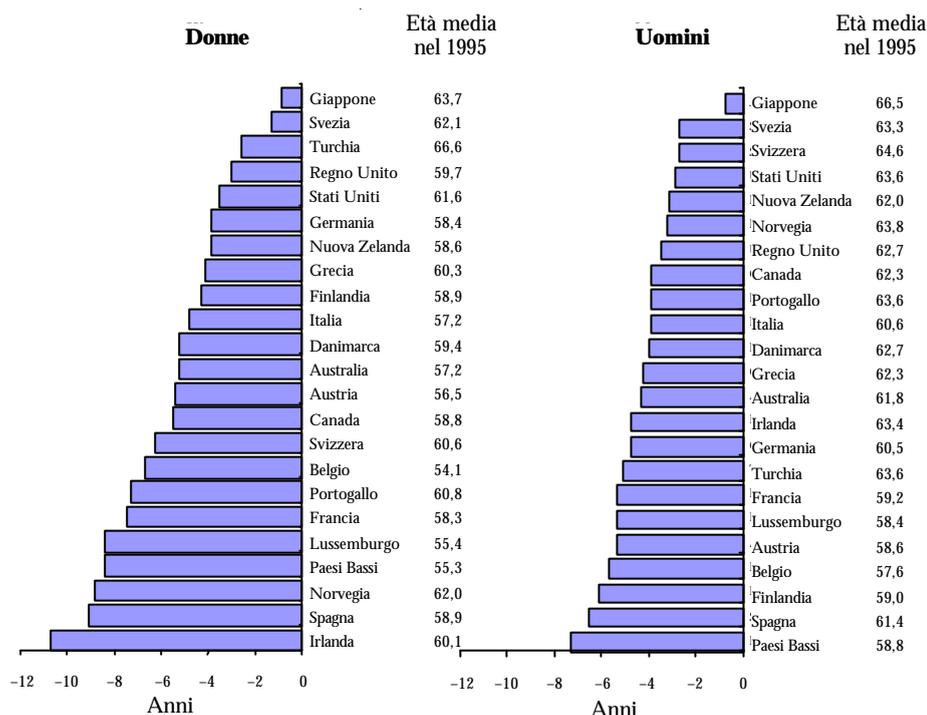
Un approccio complementare a quello appena descritto, nel senso che non si tratta di una risposta diretta alle forze sottostanti all'invecchiamento della popolazione o alle caratteristiche istituzionali dei sistemi pensionistici dalle quali scaturiscono pressioni sui bilanci pubblici, è rappresentato da quelle politiche e innovazioni istituzionali in grado di favorire l'affermarsi di più elevati tassi di crescita economica. In effetti, questo è di per sé un fondamentale obiettivo di politica economica, volto a contribuire a innalzare il tenore di vita. Tuttavia, nella misura in cui il livello della produzione e/o il suo ritmo di crescita possono essere aumentati, ciò renderebbe anche presumibilmente più agevole il finanziamento della spesa pensionistica e potrebbe contribuire ad alleviare le pressioni sulle finanze pubbliche derivanti dall'invecchiamento della popolazione. A questo aspetto sono dedicati i due paragrafi seguenti: il primo prende in esame l'aumento del *livello* della produzione, con particolare riguardo all'innalzamento dei tassi di occupazione; il secondo si sofferma sull'incremento del *tasso di crescita* della produttività, e quindi della produzione. Tale distinzione è necessaria; infatti, anche se per entrambe le vie si dovrebbe ottenere un miglioramento del tenore di vita, le conseguenze per il rapporto tra spesa pensionistica e Pil possono essere diverse.

3.1. *L'aumento del livello del prodotto attraverso l'ampliamento delle possibilità d'impiego*

La forza principale sottostante all'incremento delle spese legate all'invecchiamento è di natura demografica, ma l'onere fiscale è aggravato dal fatto che il rallentamento della crescita della popolazione in età lavorativa e l'allungamento della speranza di vita si combinano con la tendenza a uscire anticipatamente dal mercato del lavoro. Questo si traduce in minori contributi sociali e sollecita ulteriormente la spesa pubblica, sia attraverso l'aumento del numero di pensionati sia attraverso il fatto che la pensione viene corrisposta per un periodo più lungo. Nel 1960 l'età media (non ponderata) per il diritto a una pensione pubblica nell'area OCSE si aggirava intorno ai 65 anni sia per gli uomini sia per le donne. Nel 1995 tale soglia si era ridotta a 62 anni per i primi e 60 per le seconde. Nella maggior parte dei principali

FIGURA 4

VARIAZIONI DELL'ETÀ MEDIA DEL DIRITTO
ALLA PENSIONE PUBBLICA TRA IL 1960 E IL 1995



Fonte: I.L.O., *Economically Active Population 1950-2010*, December 1996.

paesi dell'Europa continentale il declino è stato più pronunciato, spesso partendo da un livello più basso rispetto alle altre economie OCSE (Figura 4). Nello stesso periodo, nel complesso dell'area la speranza di vita della popolazione in età pensionabile è cresciuta di circa 4 anni, da 79 a 83 anni. La combinazione dell'aumento della speranza di vita e della riduzione dei tempi di pensionamento implica che dal 1960 la durata media del percepimento della pensione è aumentata di circa 7 anni, aggirandosi alla fine del secolo intorno ai 20 anni.

Parallelamente alla rapida diminuzione dell'età di pensionamento e alle difficoltà incontrate dai lavoratori più anziani (i lavoratori, cioè, di età compresa tra i 55 e i 64 anni) nel conservare il posto di lavoro o nel trovarne di nuovi, in alcuni paesi OCSE il tasso di occupazione corrispondente a tale classe di età si è ridotto fino a toccare

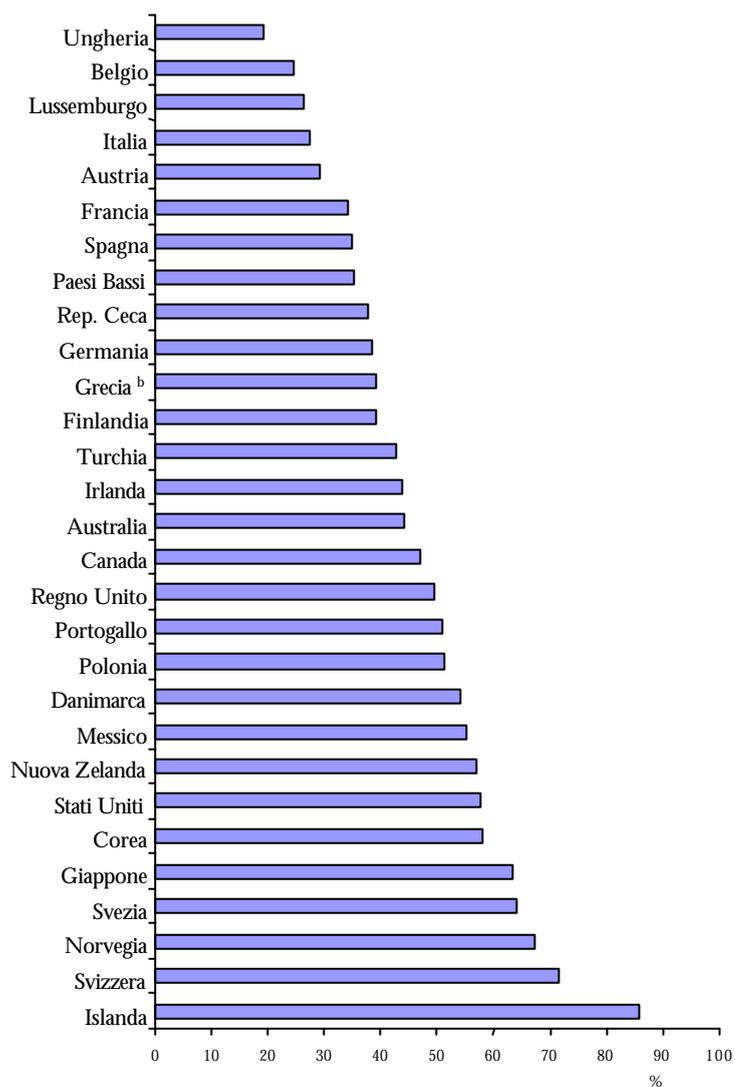
livelli molto bassi. Oggi nel complesso dell'area risulta occupata meno della metà della popolazione tra i 55 e i 64 anni, e in molti paesi, tra cui l'Italia, tale valore scende al di sotto di un terzo (Figura 5). Solo in parte l'effetto negativo sul tasso di occupazione complessivo è stato attenuato dall'aumento della partecipazione femminile al lavoro.

In tale contesto è importante agire per accrescere i tassi di occupazione delle donne dei lavoratori più anziani. Ne conseguirebbe un aumento del livello dell'attività economica, sebbene in entrambi i casi con ampie differenze tra i diversi paesi, dato che le posizioni iniziali sono profondamente ineguali. In alcuni paesi come Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo, la possibilità di accrescere la partecipazione degli anziani alle forze di lavoro è piuttosto ampia. Qualche anno fa, per esempio, si è stimato che, rispetto alla situazione prevalente all'inizio degli anni '90, misure che incentivino a restare occupati¹⁶ potrebbero determinare notevoli aumenti del tasso di partecipazione al lavoro degli occupati più anziani (dell'ordine di quasi 10 punti percentuali nei paesi summenzionati, dove i disincentivi erano particolarmente elevati, e di 4-6 punti percentuali nella maggior parte degli altri paesi europei).¹⁷ Analogamente, interventi in grado di riportare i tassi di disoccupazione strutturale sui livelli registrati alla fine degli anni '60 o innalzare i tassi di partecipazione femminile verso quelli prevalenti nei paesi scandinavi potrebbero contribuire a spingere significativamente verso l'alto i livelli di produzione.

¹⁶ Gli incentivi al pensionamento anticipato sono legati all'entità dell'imposta implicita sui redditi percepiti negli anni di lavoro successivi a quando si può iniziare a percepire la pensione, all'esistenza di condizioni poco rigorose di accedere ai sussidi di disoccupazione e di invalidità, e alla presenza di leggi che impediscano di percepire contemporaneamente redditi da lavoro e pensioni di anzianità. Per un'analisi degli incentivi a favore del pensionamento anticipato nei paesi OCSE intorno alla metà degli anni '90, cfr. Blöndal e Scarpetta (1999).

¹⁷ Per dettagli circa il modello utilizzato per calcolare questi effetti (relativi al tasso di partecipazione dei lavoratori maschi nella classe di età compresa tra i 55 e i 64 anni), cfr. Blöndal e Scarpetta (1999). Le misure considerate includono: il prolungamento del periodo contributivo necessario per beneficiare del massimo della pensione e in generale il collegamento tra erogazioni e contributi; la rimozione delle norme sui limiti alle retribuzioni percepibili da parte dei pensionati e di altre penalità sulla prosecuzione dell'attività lavorativa; l'aumento dell'età media per il diritto al massimo della pensione e dell'età minima necessaria per il pensionamento anticipato; la graduale eliminazione dei programmi che favoriscono l'accesso ai sussidi di invalidità o ai sussidi di disoccupazione a tempo indeterminato per motivi connessi con il funzionamento del mercato del lavoro. In alcuni di tali paesi, e in particolare l'Italia, nei quali l'effetto potenziale sui tassi di partecipazione maschili era particolarmente elevato, alcune di queste misure sono state già in parte avviate.

FIGURA 5

TASSO DI OCCUPAZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI NEI PAESI OCSE^a

^a Occupati di età compresa tra i 55 e i 64 anni in percentuale della popolazione tra i 55 e i 64 anni.

^b Dati 1998.

Fonte: OECD, *Labour Force Statistics*, Paris, 2000.

Per valutare la dimensione potenziale dell'incremento del livello di prodotto che potrebbe derivare da questo tipo di miglioramenti nel mercato del lavoro, sono stati simulati tre possibili scenari per il periodo 2000-30, utilizzando grosso modo la stessa struttura analitica adottata nelle simulazioni discusse nella sezione precedente.¹⁸ In particolare, in tali scenari si è ipotizzato: 1) il ritorno dei tassi di disoccupazione ai livelli prevalenti negli anni '60; 2) un aumento dei tassi di partecipazione femminile fino ai livelli medi prevalenti nei paesi scandinavi;¹⁹ 3) un incremento dei tassi di partecipazione dei lavoratori più anziani (di età compresa tra i 55 e i 64 anni) fino a uguagliare il livello dei tassi di partecipazione al lavoro degli individui appartenenti alla classe principale di età (20-54 anni). I risultati suggeriscono che nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea l'effetto combinato di questi tre scenari potrebbe condurre a un aumento della crescita della produzione rispetto allo scenario di base superiore all'1% annuo nella media del periodo considerato (Tabella 5).

L'aumento nel tasso di occupazione dei lavoratori anziani e l'innalzamento del tasso di partecipazione femminile producono gli effetti maggiori. Nei paesi in cui questi tassi sono più bassi, come Austria, Belgio, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, in entrambi i casi la crescita annua del reddito potrebbe innalzarsi di mezzo punto

¹⁸ Per calcolare il livello di prodotto, espresso sotto forma di indice, lo scenario di base fa riferimento alle previsioni demografiche discusse nella sezione precedente e a una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas, con opportune ipotesi circa la produttività del lavoro, l'occupazione e la disoccupazione disaggregate per sesso e per coorti di età.

¹⁹ Già lo scenario di base ipotizza un aumento nei tassi di partecipazione relativamente alla classe principale di età (dai 20 ai 54 anni). Nei paesi in cui sono disponibili estesi servizi pubblici rivolti all'infanzia, la differenza con il tasso maschile relativo alla stessa classe di età si ridurrebbe fino a meno di 5 punti percentuali, mentre nei paesi in cui tali servizi sono in larga misura inesistenti, e nei quali è più marcata la tradizione di nuclei familiari monoreddito, la differenza tra i livelli finali dei tassi di partecipazione maschile e femminile sarebbe pari a poco meno di 10 punti percentuali. Queste ipotesi relative alla partecipazione femminile nello scenario di base comportano in alcuni casi un livello di prodotto notevolmente maggiore rispetto all'ipotesi di costanza dei tassi di partecipazione femminile. In Italia, ad esempio, è stato stimato che a un tasso di partecipazione femminile di soli 10 punti percentuali inferiore a quello maschile nella classe di età compresa tra i 20 e i 54 anni potrebbe corrispondere, in un arco temporale di trent'anni, una crescita del Pil mediamente più alta dello 0,5% annuo (cfr. OECD 2000d).

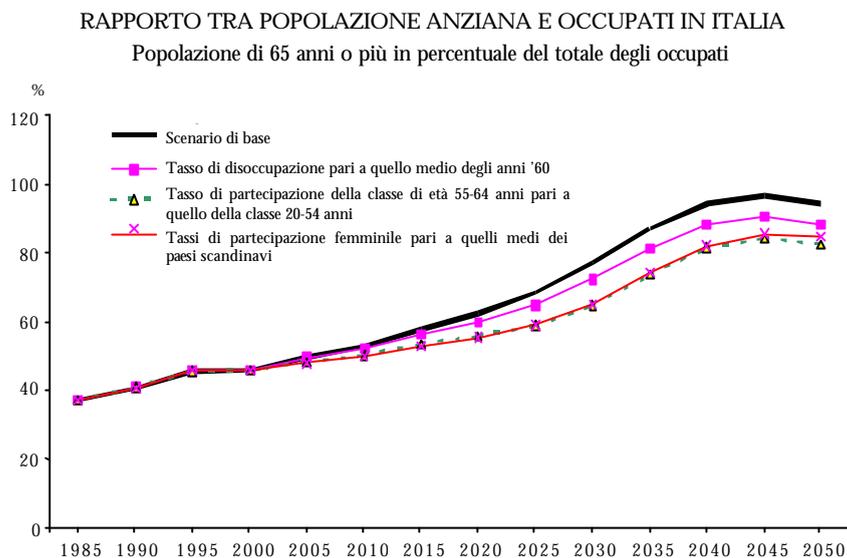
TABELLA 5

SCENARI DI CRESCITA DEL PIL *

	Effetto sulla crescita del Pil rispetto allo scenario di base se:			
	Crescita annuale del Pil secondo lo scenario di base	i tassi di disoccupazione tornano ai livelli degli anni '60	il tasso di partecipazione degli anziani (55-64 anni) aumenta fino a raggiungere quello della classe 20-54 anni	i tassi di partecipazione femminile si attestano sul livello di quello svedese
Australia	2,4	0,2	0,2	0,2
Austria	1,4	0,1	0,7	0,5
Belgio	1,5	0,3	0,7	0,6
Canada	1,9	0,1	0,3	0,1
Corea	2,7	0,0	0,2	0,2
Danimarca	1,6	0,2	0,3	0,0
Finlandia	1,9	0,2	0,4	0,2
Francia	1,7	0,3	0,5	0,4
Germania	1,5	0,3	0,4	0,3
Giappone	1,2	0,1	0,2	0,1
Grecia	2,2	0,1	0,4	0,5
Irlanda	3,1	0,0	0,3	0,5
Islanda	2,3	0,1	0,0	-0,1
Italia	1,4	0,2	0,6	0,5
Lussemburgo	2,0	0,0	0,6	0,6
Norvegia	1,7	0,1	0,2	0,0
Nuova Zelanda	2,3	0,2	0,3	0,2
Paesi Bassi	1,6	0,1	0,5	0,5
Polonia	2,3	0,0	0,3	0,1
Portogallo	2,0	0,1	0,3	0,2
Regno Unito	1,6	1,2	0,3	0,2
Repubblica Ceca	1,4	0,0	0,5	0,1
Spagna	1,6	0,3	0,5	0,5
Stati Uniti	2,2	0,0	0,2	0,1
Svezia	1,6	0,1	0,2	0,0
Ungheria	1,5	0,0	0,7	0,4

* Crescita media annua tra il 2000 e il 2030.

FIGURA 6



percentuale o più.²⁰ Una diminuzione dei tassi di disoccupazione fino ai livelli sperimentati nella seconda metà degli anni '60 potrebbe aggiungere in media alla crescita nel periodo considerato un terzo di punto percentuale annuo, un risultato significativo soprattutto nei grandi paesi europei nei quali i tassi di disoccupazione sono attualmente particolarmente elevati. Nella misura in cui questi scenari potessero essere realizzati, essi potrebbero ridurre in modo considerevole l'ampiezza della popolazione anziana in relazione al totale dell'occupazione. In Italia, ad esempio, il solo aumento del tasso di partecipazione femminile sui valori prevalenti nei paesi nordici potrebbe ridurre il rapporto tra anziani e numero di individui occupati di circa 13 punti percentuali (Figura 6).

Tali incrementi nell'utilizzo delle forze di lavoro contribuirebbero a migliorare il tenore di vita e, *ceteris paribus*, potrebbero rivelarsi

²⁰ Si osservi che il semplice modello sottostante a tali simulazioni non tiene conto dell'intensità di utilizzo dei fattori di produzione. È probabile che parte dell'aumento delle forze di lavoro conseguente ai più alti tassi di partecipazione dei lavoratori anziani e delle donne tra i 20 e i 54 anni sarà compensata da una riduzione del numero medio di ore lavorate pro capite, tenuto conto del fatto che le donne e i lavoratori anziani generalmente lavorano un numero inferiore di ore.

sufficienti nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea – compresi i maggiori – a impedire che la quota di spesa pensionistica in rapporto al Pil aumenti rispetto al 2000, come generalmente previsto. Calcoli parziali di questo tipo non tengono tuttavia conto di possibili pressioni per un aumento della spesa pubblica a favore degli anziani nel corso del periodo. La misura in cui a un più elevato prodotto pro capite corrisponde un aumento della spesa per pensioni e le modalità con cui ciò accade dipendono dalle caratteristiche istituzionali dei sistemi pensionistici di ciascun paese e dalle modalità con cui viene conseguito l'aumento di produzione. I calcoli non tengono inoltre conto dell'impatto dell'aumento dei redditi sulle entrate fiscali e sui contributi sociali, che dovrebbero crescere all'aumentare del reddito. Per tenere conto di questi effetti, e per valutare quindi con una certa precisione l'eventuale contributo che un più ampio utilizzo delle forze di lavoro potrebbe esercitare al fine di contenere le pressioni sui conti pubblici associate all'invecchiamento della popolazione, sarebbe necessario disporre di un modello di equilibrio generale.

Sebbene non sia basato su un modello di questo genere, il rapporto predisposto nell'ambito dell'Unione Europea (Economic Policy Committee 2000) fornisce, rispetto alle stime parziali appena ricordate, una valutazione più completa degli effetti sulla spesa pensionistica causati da cambiamenti nelle ipotesi relative ai tassi di partecipazione e di disoccupazione.²¹ Rispetto allo scenario di base, un graduale aumento di 5 punti percentuali nel tasso di partecipazione alle forze di lavoro (e nell'occupazione) comporterebbe in media, tra oggi e il 2050, un minore incremento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil pari a circa mezzo punto percentuale, rispetto ai circa 3 punti percentuali di aumento dello scenario di base. Supponendo invece che il tasso di disoccupazione strutturale ritorni gradualmente – a seconda dei paesi – ai livelli compresi tra il 3 e il 5% registrati negli anni '60, il rapporto tra spesa pensionistica e Pil sarebbe inferiore solo di circa un quarto di punto percentuale rispetto allo scenario di base. Questi risultati trovano conferma nell'esercizio condotto dall'OCSE per l'insieme dei paesi dell'area, discusso nella precedente sezione.²² Va osservato che questi

²¹ Questa valutazione, tuttavia, non tiene conto delle conseguenze sul gettito fiscale e sui contributi alla previdenza sociale.

²² Cfr. OECD (2001a, cap. IV, tav. IV.7). In particolare, nello scenario di riduzione dei tassi di disoccupazione il rapporto tra spesa pubblica per pensioni e Pil cre-

calcoli non tengono conto di possibili ulteriori pressioni sulla spesa pubblica connesse con un più intenso utilizzo del lavoro. È probabile, ad esempio, che una più elevata partecipazione femminile alle forze di lavoro, oltre a determinare di per sé l'accensione di futuri diritti pensionistici, dia luogo a pressioni per aumentare i finanziamenti pubblici destinati ai servizi per l'infanzia.

In sintesi, un innalzamento del tasso di utilizzo del lavoro contribuirebbe a migliorare le condizioni di vita e in parte a consentire, sia pure limitatamente, una certa attenuazione delle pressioni sui bilanci pubblici legate all'invecchiamento della popolazione. È certo, tuttavia, che attraverso tale canale non è possibile aumentare indefinitamente la crescita della produzione, poiché vi sono limiti alla possibilità di mobilitare risorse di lavoro nelle diverse attività produttive.

3.2. *L'incremento della crescita della produttività*

Miglioramenti nel tenore di vita possono anche ottenersi grazie a una più rapida crescita della produttività, e di conseguenza della produzione. L'OCSE ha recentemente completato un rapporto finalizzato allo studio dei fattori che determinano il processo di crescita economica e all'analisi delle misure di politica economica in grado di produrne un aumento.²³ L'evidenza empirica suggerisce che ai fini della crescita assumono rilievo l'accumulazione di capitale di vario tipo (fisico e soprattutto umano) e l'attività di ricerca e sviluppo. Importante risulta anche un insieme di politiche economiche e condizioni istituzionali, tra le quali figurano una buona gestione macroeconomica, l'apertura agli scambi e alla concorrenza internazionali, un sistema fiscale che favorisca l'impegno nel lavoro e l'imprenditorialità, e programmi di spesa pubblica che stimolino gli investimenti e l'accumulazione di capitale. Un ruolo non secondario nell'incoraggiare l'innovazione e l'aumento della produttività è svolto infine dal buon funzionamento dei mercati finanziari e da una struttura efficiente di

scerebbe di circa un quarto di punto percentuale meno che nello scenario tendenziale, e di quasi il doppio se si considerano tutte le spese legate agli andamenti demografici.

²³ Cfr. OECD (2001b). Si vedano anche i capitoli "Recent growth trends in OECD countries" e "Links between policy and growth: cross-country evidence", rispettivamente in OECD (2000b) e (2000c).

regolamentazione dei mercati dei prodotti volta a incoraggiare e salvaguardare la concorrenza tra le imprese.

Se fosse possibile aumentare la crescita della produttività, ciò rappresenterebbe un risultato apprezzabile in sé, nella misura in cui vi fosse associato un miglioramento del tenore di vita. Allo stesso tempo, è probabile che ciò ridurrebbe l'onere, per la popolazione in generale, connesso con l'introduzione delle modifiche dei livelli di pensione e dei contributi sociali necessarie a far fronte con successo alla sfida che l'invecchiamento della popolazione pone per la finanza pubblica. Non è certo, tuttavia, che ne conseguirebbe un ampio e automatico alleviamento delle pressioni sui bilanci provocate dall'invecchiamento della popolazione. L'effetto dipende infatti dal grado e dalla velocità con cui gli aumenti di produttività (e in generale dei salari) si traducono in più elevati benefici pensionistici. Limitatamente all'Unione Europea, in Austria, Danimarca, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Svezia le pensioni sono indicizzate alle retribuzioni, generalmente con un anno di ritardo, sebbene il legame non sia automatico in tutti i paesi citati. In tale situazione, un innalzamento della crescita della produttività avrebbe solo un effetto limitato sul rapporto tra spesa pensionistica e Pil. In Belgio e Irlanda, l'andamento delle pensioni segue quello di una combinazione di prezzi e salari, mentre nei restanti paesi dell'Unione Europea le pensioni attualmente aumentano solo in base alle variazioni dei prezzi passate o previste.

In quest'ultimo insieme di paesi (comprendente Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo, Regno Unito e Spagna) una crescita più sostenuta della produttività può quindi avere effetti di rilievo, in quanto nel periodo di godimento della pensione non vi è un legame diretto tra pensioni e redditi da lavoro. Tenendo conto delle caratteristiche istituzionali dei rispettivi sistemi pensionistici, nel rapporto dell'Unione Europea si stima che un aumento annuo di mezzo punto percentuale nella crescita della produttività – un'ipotesi non assurda se confrontata con il rallentamento della produttività osservato in Europa e negli Stati Uniti nel corso degli anni '70 e '80 o con la ripresa registrata negli Stati Uniti durante gli anni '90 – potrebbe mediamente ridurre in questi paesi il rapporto tra spesa per pensioni e Pil di circa 1,25 punti percentuali rispetto a quanto si otterrebbe altrimenti (Francia e Lussemburgo non hanno effettuato tale simulazione e di conseguenza non figurano nei calcoli). L'esperienza passata tuttavia mostra che, di norma, i miglioramenti nel tenore di vita ottenuti attraverso

un incremento della produttività danno luogo a richieste di aumenti delle indennità di pensione, sebbene la velocità e la cadenza temporale con cui queste si traducono in incrementi effettivi varino nel tempo e tra i paesi.²⁴

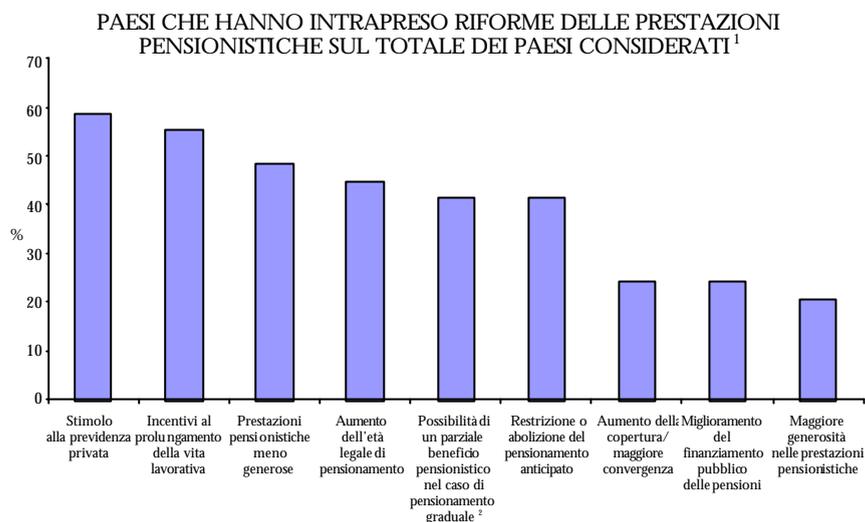
4. Quanto sono urgenti le riforme?

Per non avere effetti negativi sulla fiducia dei cittadini, riforme dei sistemi di sicurezza sociale richiedono di essere annunciate con un congruo anticipo e di essere realizzate con una certa gradualità. Poiché nel caso dei sistemi pensionistici per la maggior parte i progetti di riforma non dovrebbero interessare chi è già in pensione o è prossimo ad andarci, in quanto essi non hanno generalmente le risorse e il tempo necessari per adeguarsi ai cambiamenti, le misure richieste vanno avviate al più presto. Per le autorità di politica economica ciò costituisce una sfida cruciale: da un lato esse devono anticipare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla finanza pubblica e sull'economia in generale, dall'altro devono raccogliere consenso nei confronti delle riforme, favorendone la comprensione da parte dei cittadini, anche se i risultati si verificheranno solo dopo qualche decennio. Ciò nonostante, negli ultimi anni alcuni progressi sono stati registrati. Già nel 1997 diversi paesi avevano avviato l'introduzione di provvedimenti volti a fronteggiare i problemi determinati dall'invecchiamento della popolazione (Figura 7); da allora altre iniziative sono state intraprese.²⁵ In diversi paesi sono state ridotte le prestazioni corrispondenti al numero canonico di anni di lavoro e/o di contribuzione; nello stesso tempo sono state introdotte o programmate misure volte a favorire una più lunga vita lavorativa e una più accentuata flessibilità nella transizione dal lavoro alla pensione, attraverso l'aumento dell'età lega-

²⁴ Secondo i calcoli condotti nell'ambito dell'esercizio esaminato nella seconda sezione di quest'articolo, nella media dei paesi OCSE un incremento di mezzo punto percentuale nel tasso di crescita della produttività non porterebbe a una riduzione del rapporto tra spesa per pensioni e Pil superiore a mezzo punto percentuale, e solo di poco maggiore nel caso in cui si considerino tutte le spese che risentono dei mutamenti demografici (OECD 2001a, cap. IV, tav. IV.7).

²⁵ Una descrizione e un'analisi dettagliate delle recenti riforme sono contenute in OECD (2000a).

FIGURA 7



¹ Non sono incluse le politiche ancora "in esame" al momento della raccolta dei dati, né i cambiamenti intervenuti con misure successive ai primi mesi del 1998.

² Questo gruppo comprende l'Italia, orientata a limitare questa opzione, e la Svezia, che ha stabilito di rimuoverla del tutto.

Fonte: OECD (1998b).

le di pensionamento, il prolungamento dei periodi contributivi o degli anni di lavoro richiesti per esercitare il diritto al pensionamento anticipato e la riduzione della prestazioni per chi va in pensione prima del tempo. Altre modifiche hanno mirato a migliorare la capacità dei mercati finanziari di gestire considerevoli flussi di risparmio destinati alla componente privata delle pensioni e a rispondere alle necessità in materia di spesa sanitaria connesse con il passaggio a una popolazione più anziana.

Alcuni cambiamenti tuttavia, come l'aumento dei contributi, possono avere effetti trascurabili sui conti pubblici nella misura in cui accrescono il costo opportunità di rimanere in attività e rafforzano gli incentivi al pensionamento anticipato. Inoltre, poiché riforme della spesa sociale finalizzate a ridurre l'incentivo al prepensionamento non sono state di solito affiancate da interventi su altri tipi di indennità sociali come i sussidi di invalidità, permangono ancora distorsioni di rilievo. Nonostante ciò, sembrerebbe che i progetti di riforma abbiano cominciato a rispondere con appropriate modifiche dei rispettivi sistemi pensionistici agli effetti economici, sociali e sui bilanci pubblici

determinati dall'invecchiamento della popolazione nei diversi paesi OCSE. Tuttavia, come mostrato dall'esercizio illustrato in questo articolo, i progressi sono piuttosto ineguali e, in generale, molto ancora resta da fare. Inoltre, anche se negli ultimi anni la tendenza al pensionamento anticipato sembra essersi in molti paesi arrestata, e in alcuni addirittura invertita, è ancora presto per affermare con certezza se si tratti di mutamenti di natura permanente, in quanto il prolungamento del periodo di vita trascorso nelle forze di lavoro potrebbe essere in parte connesso al prevalere di una fase ciclica generalmente favorevole.

Nel complesso, sembrerebbe che le modifiche finora introdotte siano riuscite in alcuni casi a contenere le più marcate tendenze all'aumento della spesa pubblica per pensioni, un fenomeno che interesserà comunque quasi tutti i paesi OCSE nei prossimi anni. In qualche paese la spesa pensionistica potrebbe rimanere approssimativamente stabile in rapporto al Pil; in Italia, dopo un aumento di circa 2 punti percentuali nei prossimi trent'anni, essa si riporterebbe sui livelli attuali, che pure costituiscono un severo vincolo per la politica di bilancio. In media, tuttavia, nei prossimi cinquant'anni l'aumento del rapporto tra spesa pubblica per pensioni e Pil potrebbe superare i 3 punti percentuali. A ciò va sommato l'effetto dell'invecchiamento sulle spese per la sanità che, sebbene sia di difficile stima, potrebbe essere all'incirca di pari ammontare. Di conseguenza, anche quando si tenga conto delle più recenti riforme introdotte nei paesi OCSE, la necessità di continuare a rispondere tempestivamente alle pressioni prodotte dall'invecchiamento della popolazione sull'economia e sui bilanci pubblici non risulta affatto ridimensionata.

Come è stato suggerito nella strategia proposta dall'OCSE (OECD 1998a), ciò richiede un'azione su più fronti. Anzitutto vanno rimossi gli incentivi finanziari al pensionamento anticipato o i disincentivi al pensionamento ritardato. Al tempo stesso occorre ampliare le opportunità di lavoro per i lavoratori più anziani, favorendone l'aggiornamento professionale, specie nell'utilizzo delle nuove tecnologie. Le prestazioni garantite dai sistemi pensionistici pubblici a ripartizione, per dati livelli dei contributi, devono essere generalmente ridotte, al fine di garantirne la sostenibilità e alleviare l'onere sul debito pubblico associato all'invecchiamento della popolazione. Ciò dovrebbe essere accompagnato da una politica di diversificazione dei rischi che favorisca la costituzione di un sistema a tre "pilastri", riduca la componente a ripartizione, preveda schemi di previdenza comple-

mentare a capitalizzazione (possibilmente di natura obbligatoria) e agevoli, con il rafforzamento delle infrastrutture dei mercati finanziari, accantonamenti facoltativi in fondi pensione individuali. Infine, occorre garantire che l'assistenza sanitaria e i trattamenti di lungo periodo siano offerti prestando particolare attenzione all'efficienza della gestione e alle condizioni di costo.

In questo articolo si è discusso se e quanto un approccio complementare – volto a incrementare, mediante interventi di riforma politico-istituzionali, la crescita economica, a sua volta necessaria al miglioramento del tenore di vita – possa anche contribuire ad alleviare le pressioni sui conti pubblici derivanti dall'invecchiamento della popolazione. Nel considerare gli effetti sul livello della produzione associati agli aumenti dei tassi di partecipazione e alla diminuzione della disoccupazione strutturale, si è giunti alla conclusione che essi potrebbero essere non trascurabili, anche se vi sono limiti all'incremento della produzione derivante dall'ampliamento delle opportunità di impiego. Nel complesso, anche se non si è tenuto conto di tutte le retroazioni rilevanti, i risultati più recenti mostrano che nell'Unione Europea un miglioramento sostanziale nell'utilizzo del lavoro, sicuramente possibile anche se difficile da realizzare, potrebbe determinare tra oggi e il 2050 un incremento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil di circa mezzo punto percentuale inferiore a quanto previsto nello scenario tendenziale. Un risultato anche migliore potrebbe provenire da un aumento, ad esempio di mezzo punto percentuale all'anno, della crescita della produttività, purché le pensioni siano indicizzate solo ai prezzi e non ai redditi da lavoro (che incorporano i guadagni di produttività), cosa che attualmente vale solo per un gruppo relativamente ristretto di paesi e che segnerebbe un mutamento profondo rispetto al passato (oltre a essere probabilmente difficile da mantenere nel lungo periodo).

Occorre dunque riconoscere che l'aumento dei livelli di produzione e l'accelerazione della produttività contribuirebbero ad alleggerire le pressioni sui conti pubblici connesse con l'invecchiamento e il declino della popolazione. Tuttavia, come nel caso di un incremento dell'immigrazione verso i paesi OCSE spesso evocato,²⁶ maggiori tassi di crescita comporterebbero solo un riequilibrio parziale. Va pertanto

²⁶ Su tale argomento cfr. il capitolo "Trends in immigration and economic consequences", in OECD (2000c), Visco (2000b) e soprattutto United Nations (2000).

riaffermata l'esigenza di proseguire lungo la strada, politicamente difficile, delle riforme sostanziali. Tuttavia, nella misura in cui implicherà un miglioramento del tenore di vita e un aumento delle entrate di bilancio, una crescita più elevata certamente contribuirà a rafforzare l'opportunità, e a fornire la possibilità, di realizzare importanti riforme dei sistemi pensionistici pubblici, rendendo nello stesso tempo meno pesante l'onere sulla popolazione. Sulla base dei notevoli risultati conseguiti negli Stati Uniti nell'ultimo decennio, vi sono sicuramente le condizioni per una più rapida crescita della produttività in altri paesi OCSE, sebbene probabilmente ciò richiederà importanti innovazioni nelle politiche economiche e nelle istituzioni che regolano i mercati. Mentre un'eventuale accelerazione della produttività non andrebbe quindi considerata come motivo sufficiente per rinviare le riforme necessarie a far fronte agli obblighi associati con i sistemi pensionistici pubblici a ripartizione,²⁷ essa dovrebbe essere comunque perseguita, sia come obiettivo in sé sia al fine di attenuare il peso delle riforme.

In conclusione, a volte si sostiene che l'invecchiamento della popolazione dovrebbe essere considerato non solo come un problema ma anche come un'opportunità. Quest'affermazione ha certamente dei meriti nella misura in cui l'invecchiamento è la conseguenza di un innalzamento della speranza di vita anziché di una riduzione, spesso considerevole, dei tassi di fertilità. Non può però essere condivisa l'idea a essa spesso associata, secondo cui nel lungo periodo l'incremento della crescita della produttività tenderà a migliorare il tenore di vita in modo tale da ridurre notevolmente le preoccupazioni connesse con le probabili ripercussioni negative dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici. Le stime riportate in questo articolo indicano infatti che, nei prossimi cinquant'anni e in rapporto al Pil, l'incremento delle spese legate all'invecchiamento potrebbe risultare piuttosto elevato. Nel complesso, una valutazione relativamente ottimistica valuta l'effetto negativo sui bilanci pubblici nella media dei paesi OCSE in una misura non inferiore ai 6 punti percentuali. La necessità di un intervento diretto sui sistemi pubblici di previdenza e sa-

²⁷ In OECD (2001a, cap. IV, tav. IV.6) si mostra come un eventuale rinvio di 10 anni potrebbe innalzare il costo di una riforma in un paese "rappresentativo" (costo misurato a titolo esemplificativo come riduzione dei benefici pro capite) di circa un quarto, mentre a un rinvio di 20 anni potrebbe corrispondere un maggior costo di circa tre quarti.

nità potrebbe ridursi solo se gli incrementi nella crescita della produttività (ammesso che vi siano) venissero utilizzati per finanziare l'aumento della spesa attraverso più elevati livelli di imposizione fiscale (e, possibilmente, un contenimento delle spese pubbliche non legate all'invecchiamento). Ma questo avrebbe a sua volta, con ogni probabilità, un effetto negativo sull'attività economica in generale, effetto di cui occorrerebbe tenere conto. In ogni caso, una soluzione di questo tipo non sembra migliore di quella sottolineata in precedenza, e cioè accompagnare l'eventuale accelerazione della produttività e il possibile aumento dei livelli di occupazione con importanti e tempestive decisioni di politica economica riguardo all'età di pensionamento, i livelli delle indennità, la diversificazione dei rischi e il contenimento dei costi.

BIBLIOGRAFIA

- BLÖNDAL, S. e S. SCARPETTA (1999), "Early retirement in OECD countries: the role of social security systems", *OECD Economic Studies*, no. 29.
- DANG T.-T., P. ANTOLIN e H. OXLEY (2001), "The fiscal implications of ageing: projections of age-related spending", *OECD Economics Department Working Papers*, no. 305.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2000), "Progress report to the ECOFIN Council on the impact of ageing population on public pension systems", *EPC/ECOFIN/581/00-EN REV1*, Brussels.
- HAGEMANN, R.P. e G. NICOLETTI (1989), "Ageing populations: economic effects and implications for public finance", *OECD Economics Department Working Paper*, no. 61.
- HVIDING, K. e M. MERETTE (1998), "The macroeconomic effects of pension reforms in the context of ageing populations: overlapping generations model simulations for seven OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, no. 201.
- JACOBZONE, S., E. CAMBOIS e J.M. ROBINE (2000), "Is the health of older persons in OECD countries improving fast enough to compensate for population ageing?", *OECD Economic Studies*, no. 30.
- LEIBFRITZ, W., D. ROSEVEARE, D. FORE e E. WURZEL (1995), "Ageing populations, pension systems and government budgets: how do they affect savings?", *OECD Economics Department Working Paper*, no. 156.
- OECD (1988a), *Ageing Populations, the Social Policy Implications*, Paris.
- OECD (1988b), *The Future of Social Protection*, Paris.
- OECD (1998a), *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- OECD (1998b), "Retirement income systems: reform process across OECD countries", *Ageing Working Paper*, no. AWP 3.4.

- OECD (2000a), *Reforms for an Ageing Society*, Paris.
- OECD (2000b), *OECD Economic Outlook*, no. 67, Paris.
- OECD (2000c), *OECD Economic Outlook*, no. 68, Paris.
- OECD (2000d), *OECD Economic Survey: Italy*, Paris.
- OECD (2001a), *OECD Economic Outlook*, no. 69, Paris.
- OECD (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype*, Paris.
- OXLEY, H. (2001), "OECD experience with projecting age-related expenditure", OECD Economics Department, internal mimeo.
- ROSEVEARE, D., W. LEIBFRTZ, D. FORE e E. WURZEL (1996), "Ageing populations, pension systems and government budgets: simulations for 20 OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, no. 168.
- SCHIEBER, S.J. e P.S. HEWITT (2000), "Demographic risk in industrial societies", *World Economics*, vol. 1, no. 4.
- TURNER, D., C. GIORNO, A. DE SERRES, A. VOURC'H e P. RICHARDSON (1998), "The macroeconomic implications of ageing in a global context", *OECD Economics Department Working Paper*, no. 193.
- UNITED NATIONS (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.
- VISCO, I. (2000a), "Welfare, invecchiamento della popolazione e lavoro: una prospettiva OCSE", *Moneta e Credito*, n. 209, pp. 55-85.
- VISCO, I. (2000b), "Immigration, development and the labour market", relazione presentata alla conferenza internazionale dell'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo "Migration: scenarios for the 21st century", Roma, 12-14 luglio.