

## Previsioni demografiche e riforme pensionistiche. Un ripensamento dopo quindici anni

**Angelo Marano**

RPS

*Contrariamente a quanto previsto negli anni novanta, la popolazione residente in Italia non è in calo ma in crescita, anche se rimane il problema dell'invecchiamento. Le previsioni demografiche dell'epoca tendevano a sottostimare la natalità, la longevità e, soprattutto, i flussi migratori, rivelatisi molto più alti di quelli inizialmente previsti. Anche se gli istituti che producono le previsioni demografiche, Istat ed Eurostat in primo luogo, ne evidenziano sempre l'incertezza e affiancano scenari alternativi a quello centrale, per molto tempo gli scenari centrali delle previsioni sono stati gli unici considerati nel dibattito sulle riforme pensionistiche e del welfare a livello nazionale*

*ed europeo. Questo ha fatto sì che si siano individuati problemi e realizzati interventi molto costosi socialmente sulla base di scenari rivelatisi ex post lontani dalla realtà. In particolare, la dinamica della spesa pensionistica e la sua «gobba», che tanta attenzione ha catturato nel dibattito sulle riforme, sarebbero risultate diverse con ipotesi sui saldi migratori più aderenti alla realtà. Da questo punto di vista, il fatto che ancora oggi la spesa pensionistica presenti elementi di criticità non va attribuito a problemi legati all'andamento demografico, bensì, piuttosto, all'insoddisfacente andamento economico e occupazionale.*

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Nella seconda metà degli anni novanta le proiezioni demografiche erano concordi nel prevedere un drastico calo della popolazione residente in Italia. A fronte di una popolazione negli anni 1995-2000 di poco inferiore a 57 milioni, nel 1995 la Ragioneria generale dello Stato prevedeva saremmo calati a 45,8 milioni nel 2044; l'anno successivo l'Istat indicava un valore di 46,9 milioni nel 2050; la previsione Euro-pop 1999 di Eurostat era appena più elevata, 48,1 milioni, mentre se-

<sup>1</sup> Le considerazioni esposte nell'articolo sono prettamente personali.

condo l'aggiornamento 2000 delle *World Population Prospects* delle Nazioni unite (Un) nel 2050 saremmo stati 43 milioni. Ci si aspettava, dunque, una riduzione della popolazione residente in Italia attorno al 17%-20%, per un totale compreso fra 9 e 14 milioni di individui (tabella 1, figura 1)<sup>2</sup>.

Un quindicennio dopo, le previsioni demografiche sono unanimi nel prevedere, invece, un significativo aumento della popolazione al 2050. L'Istat, nelle proprie proiezioni con base 2011, indica che la popolazione residente arriverà a 63,5 milioni, con un aumento superiore al 10% rispetto al dato effettivo 1995-2000, mentre la proiezione Eurostat, EuroPop 2013, indica un valore di 67,1 milioni, dunque di ben 19 milioni superiore rispetto al dato di EuroPop 1999. Più «cauta» la revisione 2013 delle proiezioni Un, che prevede una popolazione nel 2050 pari a 60 milioni, comunque di 17 milioni superiore a quella prevista nel 2000.

Va detto che i valori sopra riportati fanno riferimento agli scenari centrali di ciascun esercizio di previsione. Ognuno di essi, in realtà, segnala esplicitamente l'incertezza delle previsioni, che aumenta sostanzialmente con l'estendersi dell'orizzonte temporale considerato, e analizza anche scenari alternativi a quello base. Inoltre, generalmente le previsioni sono state formulate secondo metodologie rigorose e le differenze riscontrate sono, per buona misura, attribuibili a un flusso migratorio di dimensioni impreviste.

Ancora, va rilevato che, se le differenze appaiono macroscopiche per quanto riguarda il numero dei residenti, esse sono comunque in grado solo di contenere, non di invertire, l'evidenza di un sostanziale processo di invecchiamento della popolazione italiana: tutte le previsioni considerate sono concordi nel prevedere entro il 2050 un quasi raddoppio del tasso di dipendenza degli anziani, il rapporto fra il numero di ultrasessantacinquenni e il numero di persone in età lavorativa (20-

<sup>2</sup> Nel testo le previsioni sono indicate con riferimento all'anno base, generalmente l'anno precedente la pubblicazione. Sia Eurostat che Istat e Nazioni unite pubblicano on line solo i dati delle proiezioni più recenti; per tale motivo i dati delle proiezioni precedenti sono stati ricavati da note statistiche e rapporti che, però, non sempre presentano i dati con un sufficiente grado di dettaglio. Nondimeno, si è riuscito a ricostruire un dataset pressoché completo e omogeneo su frequenza quinquennale fino al 2050, limitandosi ad alcune interpolazioni lineari su quinquenni o anni adiacenti.

64 anni), dal 35% del 2000 al 66-68% nel 2050, con la parziale eccezione delle due ultime proiezioni Eurostat, in particolare l'ultima, del 2013, che prevede una crescita dello stesso rapporto entro il 2050 «solo» fino al 58% (figura 2).

Ciononostante, vale la pena di ripensare non tanto l'elemento proiettivo demografico in sé, quanto il modo nel quale la demografia è stata sussunta nella politica economica, specialmente in campo pensionistico. Infatti, le riforme pensionistiche degli anni novanta e duemila hanno interiorizzato fortemente e acriticamente il dato demografico di sostanziale riduzione e invecchiamento della popolazione italiana che ora sembra non più realizzarsi (il calo della popolazione) o realizzarsi in modo più attenuato (l'invecchiamento). Ne sono scaturite riforme molto pesanti, peraltro in parte condivisibili, ma basate, almeno in parte, su presupposti erronei.

Ad esempio, le previsioni di spesa pensionistica e la relativa «gobba» che tanto ha influenzato il dibattito e le riforme pensionistiche italiane a cavallo del secolo risultano significativamente diverse se ipotizziamo saldi migratori maggiori, come effettivamente verificatosi. Di fatto, ragionare oggi di politiche pensionistiche implica confrontarsi con previsioni demografiche che indicano per il 2050 una popolazione di almeno 10-15 milioni di individui in più rispetto al numero immaginato quando le riforme sono state fatte.

Analogo ragionamento può esser fatto con riferimento agli interventi sul welfare suggeriti, con un crescente grado di coercizione, dalle istituzioni Ue all'Italia e agli altri paesi membri a partire dal 2000.

Il resto dell'articolo è strutturato come segue. La sezione 2 confronta le previsioni demografiche succedutesi a partire dalla seconda metà degli anni novanta, fino alle più recenti, mettendo in rilievo come in un quindicennio si sia passati da prospettive di un forte calo della popolazione a prospettive di una sua crescita. La sezione 3 esamina le cause principali delle differenze e, in particolare, il ruolo impreveduto che stanno avendo i flussi migratori, evidenziando, tuttavia, come al momento il problema dell'invecchiamento risulti solo attenuato. La sezione 4 discute delle distorsioni che possono derivare da proiezioni demografiche fatte proprie in maniera acritica dai policy maker, con particolare riferimento agli andamenti della spesa pensionistica. La sezione 5 conclude.

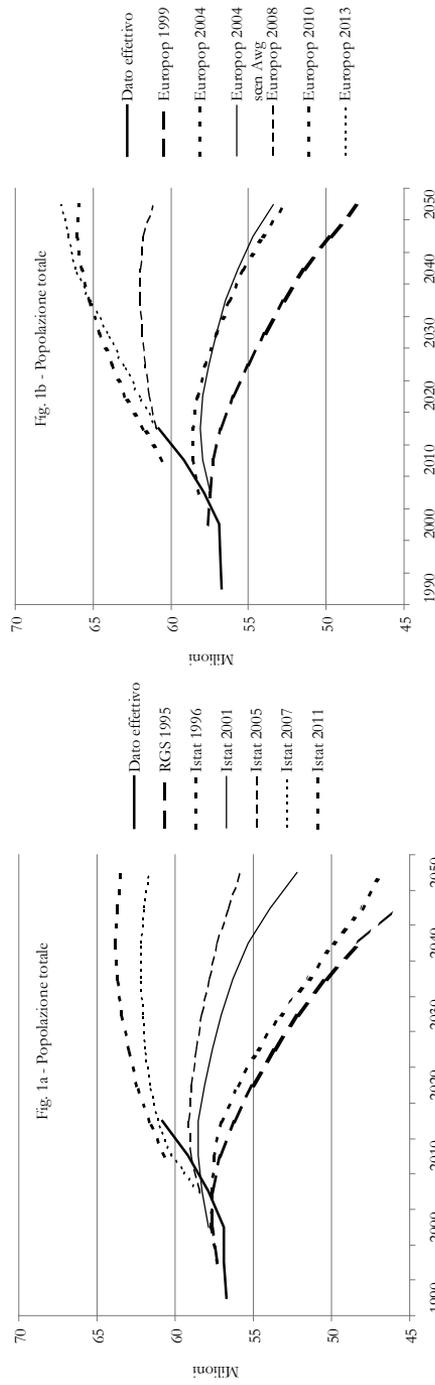
Tabella 1 - Confronto delle ipotesi di base e dei risultati delle varie previsioni demografiche <sup>1</sup>

Data previsione	Popolazione totale		Tasso dip. anziani (65+/20-64)		Tasso di fecondità totale		Speranza di vita alla nascita M		Saldo migratorio estero <sup>4</sup>				
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030			
Dato effettivo 2014	60,8		36%		1,39		80,2		250				
Rgs 1995 <sup>2</sup>	56,2	52,2	45,8	49%	68%	1,32	1,33	1,35	76,3	78,0	79,5	50	50
Istat 1996	57,0	53,3	46,9	37%	47%	1,40	1,45	1,45	77,3	78,3	78,3	56	56
Istat 2001	58,5	57,1	52,3	38%	52%	1,41	1,41	1,42	78,7	81,4	81,4	115	119
Istat 2005	59,2	58,3	55,9	37%	48%	1,40	1,48	1,60	78,8	81,0	83,6	150	150
Istat 2007	61,1	62,1	61,7	36%	47%	1,47	1,57	1,58	79,9	82,2	84,5	198	196
Istat 2011	61,6	63,5	63,5	36%	46%	1,44	1,49	1,56	80,3	83,5	85,3	279	220
Europop 1999	56,8	54,0	48,1	37%	49%	1,40	1,48	1,50	78,2	80,1	81,0	80	80
Europop 2004	58,6	57,1	52,7	37%	49%	1,40	1,40	1,40	79,3	81,5	83,6	120	114
Europop 2004 seen Awg <sup>3</sup>	58,1	57,1	53,4	37%	48%	1,40	1,40	1,40	79,1	81,1	82,8	150	150
Europop 2008	60,9	61,9	61,2	36%	47%	1,41	1,46	1,52	79,6	81,7	84,3	249	193
Europop 2010	61,8	64,6	65,9	36%	46%	1,44	1,48	1,54	79,7	81,8	84,3	352	339
Europop 2013	60,9	64,1	67,1	36%	44%	1,44	1,51	1,58	80,1	82,1	84,4	311	382
Un 2000 update	55,2	50,5	43,0	na	na	na	1,23	1,40	1,61	na	na	na	na
Un 2012 update	61,1	61,2	60,0	37%	49%	1,55	1,70	1,81	80,3	82,6	85,3	na	na

Note: <sup>1</sup> Si considerano gli scenari centrali dei vari esercizi; <sup>2</sup> 2044 invece di 2050; <sup>3</sup> Scenario Europop 2004 modificato per convergenza nelle speranze di vita e diversi flussi migratori, come richiesto dal Comitato di politica economica Ue; <sup>4</sup> Il dato effettivo 2014 è la media 2010-2014.

Fonte: Eurostat, Istat, Ragioneria generale dello Stato e United Nations, vedi bibliografia.

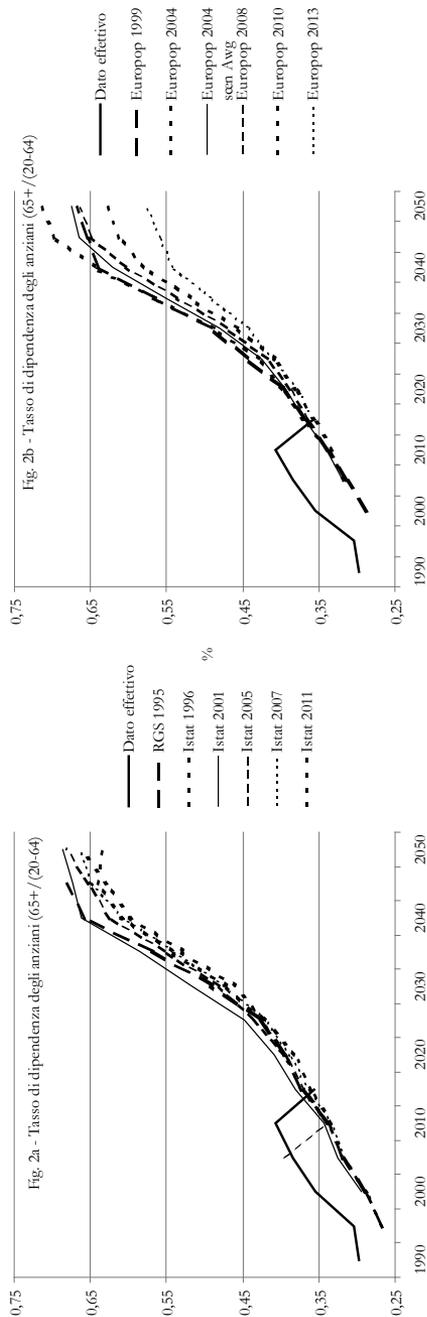
Figura 1 - Popolazione totale nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 1a) e Eurostat (fig. 1b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 2 - Tasso di dipendenza degli anziani (65+ / 20-64) nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 2a) e Eurostat (fig. 2b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

## 2. Dal calo all'aumento della popolazione: la revisione delle prospettive demografiche dell'Italia

Le previsioni demografiche a cinquant'anni vengono ormai routinariamente elaborate da Istat e Eurostat ogni tre-quattro anni e costituiscono le fondamenta sulle quali si costruiscono le previsioni degli andamenti di lungo periodo della spesa pensionistica, sanitaria e per l'istruzione, elaborate a livello nazionale dalla Ragioneria generale e, a livello Ue, dal Comitato di politica economica (Epc). Anche le Nazioni unite aggiornano regolarmente le proprie proiezioni demografiche di lungo e lunghissimo periodo (addirittura fino al 2300), anche se queste, che coprono tutti i paesi del mondo, soffrono necessariamente di un minore grado di accuratezza e, almeno nei paesi avanzati, non hanno impatto diretto sulle policy (Un, 2001, 2013).

In Italia, l'esigenza di disporre di previsioni demografiche dettagliate e su un orizzonte temporale sufficientemente ampio ai fini di politica economica è sorta negli anni novanta, dato che le tre riforme pensionistiche realizzate in quel decennio (Riforme Amato 1992, Dini 1995, Prodi 1997) richiedevano un quadro demografico che, da un lato, permettesse di cogliere con adeguato anticipo le criticità di un sistema che, se valutato ai soli livelli di spesa corrente, avrebbe addirittura mostrato saldi positivi e, dall'altro, desse modo di valutare gli effetti finanziari delle riforme<sup>3</sup>. Inizialmente, pur esistendo delle prime previsioni dell'Istat, con base 1988 (Istat, 1989), e del Cnr (Golini e al., 1995), sulle quali si fondarono le prime valutazioni, la Ragioneria generale elaborava, insieme con l'Università di Siena, proprie previsioni demografiche per gli anni 1994-2044 (Ministero del Tesoro e Rgs, 1995). L'anno successivo, tuttavia, l'Istat aggiornava le proprie previsioni, estendendole all'orizzonte temporale 1996-2050 e, da allora in poi, tutte le elaborazioni nazionali ufficiali si fondano sugli scenari Istat, successivamente aggiornati agli anni base 2001, 2005, 2007 e 2011, su un orizzonte temporale che correntemente arriva al 2065 (Istat, 1997, 2002, 2006, 2008, 2011).

A livello europeo, alla fine degli anni novanta cresceva la pressione

<sup>3</sup> In Italia le prime riforme pensionistiche furono realizzate in anticipo di un decennio rispetto agli altri paesi Ue, in quanto peggiore era la situazione complessiva dei conti pubblici e maggiore la copertura del sistema pensionistico pubblico, *ergo*, la relativa spesa.

per estendere il monitoraggio dei conti pubblici previsto dal *Patto di stabilità e crescita* anche alle prospettive di lungo periodo della finanza pubblica, in particolare alla spesa per il welfare. Il consiglio di Lisbona, nel 2000, dava, fra l'altro, formale mandato alla Commissione di preparare, insieme ai paesi, un rapporto sull'evoluzione di lungo periodo della spesa sociale. Tale rapporto (Epc, 2000, 2001) rappresentava l'atto formale con cui veniva ufficializzata l'esistenza in prospettiva nell'area europea di rilevanti tensioni sui bilanci pubblici causate dall'invecchiamento e diventava da subito un elemento chiave dell'elaborazione di Commissione ed Ecofin, ulteriormente sviluppato e periodicamente aggiornato (Epc, 2006, 2009, 2012, 2015). Per tale rapporto servivano previsioni demografiche di lungo periodo per i paesi membri; esse sono state elaborate da Eurostat con base 1999, 2004, 2008 e 2013 e battezzate Europop (Epc, 2001; Eurostat, 2006, 2008, 2013)<sup>4</sup>.

Come già richiamato nell'introduzione e illustrato nella Figura 1 e nella prima sezione della tabella 1, il confronto fra le prospettive demografiche rappresentate nei primi esercizi considerati, che hanno avuto un fortissimo impatto sulle policy, e le ultime disponibili mostra divergenze molto forti. Sostanzialmente, tanto le previsioni Rgs e Istat con base 1994 e 1995 quanto quelle Eurostat con base 1999 e Un con base 2000 sono concordi nel prevedere un drastico calo della popolazione residente in Italia al 2050, nell'ordine del 17%-20% rispetto all'anno base, ovvero di un ordine di grandezza fra i 9 e i 14 milioni di individui. D'altra parte, secondo le ultime previsioni disponibili la popolazione italiana dovrebbe raggiungere nel 2050 i 63,5, 67,1 e 60,0

<sup>4</sup> Per incompletezza dei dati non è stato possibile considerare un primo esercizio di Eurostat, con base 1995, dal quale risultava una popolazione al 2050 leggermente più alta e significativamente più giovane rispetto a Europop 1999. Il coordinamento fra proiezioni Istat ed Eurostat è generalmente, ancorché non sempre, assicurato dal fatto che le previsioni demografiche europee sono costruite su un quadro metodologico, su dati di partenza e ipotesi di simulazione forniti o validati dagli istituti nazionali di statistica; d'altra parte, le previsioni di spesa per il welfare prodotte a livello Ue vengono elaborate dagli stessi paesi secondo una metodologia condivisa, a differenza di altri casi, nei quali sono gli stessi uffici della Commissione europea a effettuare i calcoli (si pensi agli indicatori del *Patto di stabilità e crescita*), ovvero gli stessi sono da questa subappaltati all'esterno (come nel caso dei tassi di sostituzione pensionistici).

milioni rispettivamente nelle proiezioni Istat 2011, Europop 2013 e Un 2012, il che si traduce in un aumento della popolazione rispetto all'anno base del 5% per l'Istat e del 10% per Eurostat, mentre le Nazioni unite prevedono ora una popolazione stabile e non più in drastico calo. Rispetto alle prime previsioni considerate, dunque, l'Istat avrebbe aumentato la stima al 2050 di 16,6 milioni fra il 1995 e il 2011, Eurostat di 19 milioni fra Europop 1999 e Europop 2013, le Nazioni unite di 17 milioni fra il 2000 e il 2012.

La figura 1 e la tabella 1 permettono anche di confrontare il dato previsto per il 2015 dai primi esercizi considerati con quello effettivo del 2014: Rgs 1995 prevedeva per il 2015 una popolazione di 56,2 milioni, Istat 1996 di 57 milioni, Europop 1999 di 56,8 milioni e Un 2000 di 55,2 milioni. Il dato ufficiale della popolazione 2014 riporta, invece, un valore pari a 60,8 milioni, fotografando un «errore» di previsione compreso fra i 3,8 e i 5,6 milioni su un orizzonte di 15-20 anni<sup>5</sup>.

Si tratta di differenze molto significative, che trasformano quello che era previsto come un sostanziale calo della popolazione italiana in una continua, e neppure troppo lenta, crescita. Sorgono, a questo punto, almeno tre interrogativi. Il primo si chiede se differenze così rilevanti fra le previsioni di fine anni novanta e il dato effettivo odierno e fra le stesse previsioni e le ultime al 2050 riguardino solo l'Italia o abbiano valenza più generale. Il secondo e il terzo, che verranno trattati nella prossima sezione, riguardano da un lato le principali cause degli scostamenti, dall'altro l'interrogativo, che sorge spontaneo, sul se, a questo punto, dobbiamo concludere che il processo di invecchiamento che tanto ha catturato l'attenzione di studiosi e policy maker e ha indotto a riforme del welfare pesanti e costose socialmente non sia stato altro che un grande abbaglio.

La risposta al primo interrogativo è che no, gli «errori» e le modifiche delle previsioni appaiono rilevanti anche per altri paesi. La tabella 2 mette a confronto per vari paesi i dati 2000, 2015, 2050 sulla consistenza della popolazione residente contenuti nelle proiezioni Europop 1999 con il dato effettivo 2014 e con le ultime proiezioni Europop 2013.

<sup>5</sup> Peraltro, il Censimento del 2011 ha comportato una riduzione della stima della popolazione residente italiana e immigrata piuttosto rilevante; senza tale riduzione le differenze sarebbero risultate ancora più forti. Secondo i dati Istat, nel 2011 il numero dei residenti calcolato sulla base dei dati precensuari avrebbe dovuto essere di 60,6 milioni, con 4,6 milioni di stranieri; il dato aggiornato al Censimento ha fissato la popolazione 2011 a 59,4 milioni con 3,9 milioni di stranieri (cfr. [www.demo.istat.it/](http://www.demo.istat.it/)).

*Tabella 2 - Popolazione dei paesi Ue-15. Valori di partenza e previsioni Eurostat Europop 1999 messe a confronto col più recente dato effettivo (2014) e con le più recenti previsioni Eurostat Europop 2013 (dati in milioni)*

Paesi	Europop 1999: dati anno di partenza (2000)	Europop 1999: previsione per anno 2015	Eurostat ultimo dato effettivo (anno 2014) <sup>1</sup>	Differenza sul dato effettivo	in % effettivo	Europop 1999: previsione per anno 2050	Europop 2013: previsione per anno 2050	Differenza	in % sulla previsione 2013
B	10,2	10,4	11,2	0,8	7,2%	10,1	14,8	4,7	31,6%
Dk	5,4	5,5	5,6	0,1	2,3%	5,5	6,4	0,9	14,3%
D	82,3	83,5	80,8	-2,7	-3,4%	75,6	74,7	-0,9	-1,2%
El	10,5	10,8	11,0	0,2	1,8%	10,2	9,1	-1,1	-11,7%
Es	39,4	39,8	46,5	6,7	14,4%	35,1	45,5	10,4	22,9%
Fra	59,2	62,2	65,9	3,7	5,6%	62,2	74,3	12,1	16,3%
Irl	3,8	4,3	4,6	0,3	6,6%	4,8	5,0	0,2	3,3%
Ira	57,6	56,8	60,8	4,0	6,6%	48,1	67,1	19,0	28,3%
Lux	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0%	0,6	1,1	0,5	42,9%
Nl	15,9	17	16,8	-0,2	-1,0%	17,7	17,4	-0,3	-1,7%
A	8,1	8,1	8,5	0,4	4,8%	7,6	9,7	2,1	22,0%
Pt	10	10,6	10,4	-0,2	-1,7%	10,9	8,9	-2,0	-23,0%
Fin	5,2	5,3	5,5	0,2	2,8%	5	6,2	1,2	18,8%
Sve	8,9	9	9,6	0,6	6,7%	9,2	12,4	3,2	26,1%
Uk	59,5	61,5	64,3	2,8	4,4%	61,8	77,2	15,4	19,9%
Eu 15	376,4	385,2	402,1	16,9	4,2%	364,2	429,7	65,5	15,3%

Nota: <sup>1</sup> Alcuni dati sono provvisori.

Fonte: Eurostat.

Confrontando il dato previsto da Europop 1999 per il 2015 col dato effettivo del 2014, emerge un errore di previsione del 4,2% per il complesso della Ue-15, con valori massimi del 5,6% in Francia, il 6,6% in Irlanda e Italia, il 6,7% in Svezia, il 7,2% in Belgio, il 9% in Lussemburgo e, addirittura, il 14,4% in Spagna, dove il valore effettivo ha superato la previsione di quasi 7 milioni di individui in un quindicennio. Guardando alle differenze fra previsioni Europop 1999 e Europop 2013 al 2050, la differenza complessiva a livello di Ue-15 è del 15,3%, ma per 5 paesi la previsione è aumentata fra il 20% e il 30% (Regno Unito, Austria, Spagna, Svezia e Italia), per due paesi è aumentata fra il 30% e il 43% (Belgio e Lussemburgo) e per un paese è diminuita di oltre il 20% (Portogallo). Come per l'Italia, anche per la Eu-15 nel suo complesso quella che nel 1999 sembrava una prospettiva di graduale riduzione della popolazione fra il 2015 e il 2050 (da 385 a 364 milioni) si è trasformata, dopo un quindicennio, in una prospettiva di crescita (da 402 a 430 milioni).

### *3. Le cause delle revisioni, il ruolo dell'immigrazione e le prospettive di invecchiamento*

Ricordato che i numeri qui considerati fanno riferimento solo allo scenario centrale di ciascun esercizio di previsione, tema discusso nella sezione 4, consideriamo ora gli altri due interrogativi. Quali le cause di scostamenti così ampi rispetto al dato effettivo più recente e di revisioni così significative nelle previsioni al 2050? E quali le conseguenze sul fenomeno dell'invecchiamento che tanta preoccupazione ha destato in Italia e in Europa?

Quanto al primo interrogativo, il punto centrale è che, se l'invecchiamento nel tempo delle coorti viventi è un elemento sostanzialmente deterministico (un ventenne oggi fra vent'anni avrà quarant'anni), i tre parametri chiave per le proiezioni (la natalità, la mortalità – ovvero la speranza di vita – e i flussi migratori) devono essere oggetto di inferenza.

Le procedure inferenziali utilizzate sono divenute più sofisticate mano a mano che aumentava l'importanza assegnata alle previsioni, si sviluppavano le basi dati necessarie e si affinavano le tecniche statistiche, tipicamente, in questo caso, basate sull'analisi delle serie storiche. Tuttavia, un'inferenza statistica basata sui trend passati può risultare in-

sufficiente, dato che tutti e tre i parametri richiamati dipendono anche sia dall'evoluzione delle condizioni economico-sociali e politiche in Italia e all'estero, che dalle politiche. Per quanto riguarda la dipendenza dalle condizioni economiche e sociali, potrebbero essere utilizzati, e vi sono stati tentativi in tal senso, analisi multivariate e modelli, in forma strutturale o ridotta, che endogenizzino tali parametri, capaci di dare conto, ad esempio, degli effetti delle condizioni socio-economiche sulle scelte di natalità, o della spesa per la ricerca in campo medico sulla speranza di vita; tuttavia, tali procedure da un lato implicano necessariamente ipotesi teoriche e di stima aggiuntive, dall'altro risultano intrinsecamente deboli, nella misura in cui non possono considerare economie e società chiuse rispetto all'estero. Va poi considerato che natalità, speranza di vita e immigrazione dipendono dalle policy, di nuovo nazionali ed estere, il che aumenta ulteriormente il grado di arbitrarietà delle assunzioni e incerta la previsione.

La tabella 1 e le figure 3, 4 e 5 mostrano le ipotesi assunte nelle previsioni demografiche considerate con riferimento, rispettivamente alla natalità, alla speranza di vita e al saldo migratorio con l'estero. In sintesi, le prime previsioni assumevano un andamento della natalità eccessivamente cauto anche in un contesto di forte calo delle nascite qual è quello italiano, anche se l'effetto sulle previsioni è piuttosto limitato; la speranza di vita è già aumentata ben oltre le previsioni iniziali, con un effetto più sostanziale sulle dimensioni della popolazione; per la parte principale, però, le differenze riscontrate sono attribuibili a saldi migratori di dimensioni impreviste, nell'ordine delle 200 mila-300 mila unità l'anno, a fronte di previsioni, nei primi esercizi, nell'ordine delle 50 mila unità.

La natalità è sintetizzata dal tasso di fecondità totale (Tft), ovvero il numero medio di figli che una donna darà alla luce nel corso della propria vita (figura 3 e terza sezione della tabella 1). Mentre le ipotesi sottostanti le prime previsioni (Rgs, 1995; Istat, 1996, 2001; Eurostat, 2004) appaiono piuttosto semplicistiche al riguardo e si limitavano, pur con varie argomentazioni, a fotografare il livello corrente dell'indicatore, le successive ne considerano un'evoluzione più puntuale nel tempo e concordano nel prevederne una crescita, da livelli attorno a 1,25 nel 2000, all'attuale 1,4, fino a valori fra 1,5 e 1,6 nel 2050. In realtà, tale crescita è per buona parte deterministica, dovuta alle modalità di calcolo del Tft, che, anche a parità di numero di figli per donna, si riduce artificialmente, e per un lungo periodo, quando au-

menta l'età della genitorialità<sup>6</sup>. La rimanente parte, che rappresenta la componente di carattere più prettamente inferenziale e richiede la previsione del numero medio di figli cui una donna di ciascuna generazione darà vita, implicitamente prevista in ulteriore calo nelle prime previsioni, mostra nelle successive un andamento stazionario o leggermente crescente, come risultato dell'interazione di componenti di trend, di ipotesi circa la convergenza o meno dei valori dell'indicatore a livello regionale o internazionale e della considerazione dei diversi comportamenti riproduttivi che, almeno inizialmente, caratterizzano la componente immigrata.

Tuttavia, se le ipotesi necessarie per tale inferenza (convergenza o meno, continuo calo o recupero della natalità) presentano margini di arbitrarietà che rendono la previsione incerta su un periodo medio-lungo e comunque fortemente dipendente dalle policy, la limitata variabilità complessiva del Tft nelle diverse previsioni (massimo 0,2 figli per donna) causa un limitato impatto differenziale sulle previsioni.

Differenze più sostanziali si riscontrano per quanto riguarda la speranza di vita (qui si fa riferimento alla speranza di vita alla nascita dei maschi), sia con riferimento alle differenze fra le assunzioni delle previsioni e l'ultimo dato reale che con riferimento ai diversi esercizi (figura 4 e penultima sezione della tabella 1). Almeno fino al 2014, le previsioni sembrano avere sistematicamente sottostimato l'andamento effettivo, con la massima differenza che arriva a quasi 4 anni nel caso delle previsioni Rgs 1995. Per quanto riguarda gli scenari previsivi, essi tendono sostanzialmente a proiettare sul futuro il trend in corso, con, al più, una molto graduale riduzione nel tempo della crescita. Ne è conseguita una significativa differenziazione nelle previsioni, che vedono una minima speranza di vita alla nascita dei maschi nel 2050 attorno ai 79 anni (Rgs 1995 e Istat 1996) e l'attestarsi delle proiezioni più recenti su valori attorno a 84-85 anni, dunque 5-6 anni in più rispetto alle previsioni di un quindicennio precedenti, valori, peraltro,

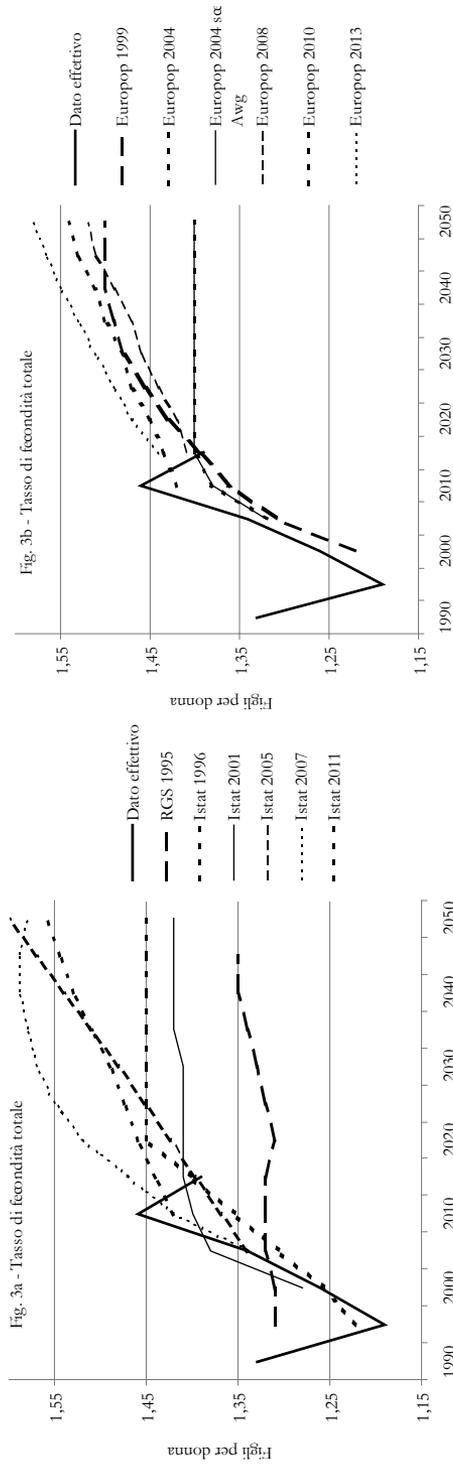
<sup>6</sup> Il Tft viene calcolato utilizzando le probabilità di avere figli in un dato anno delle donne di ciascuna età, piuttosto che attraverso un approccio per coorti. Così, il graduale posponimento dell'età della genitorialità, a parità di numero di figli per donna, provoca un abbassamento dell'indicatore, che viene poi recuperato dopo un arco di tempo di 30-35 anni, ovvero quando tutte le coorti di donne per le quali si è avuto il posponimento concludono la loro carriera riproduttiva.

che nel confronto internazionale mantengono l'Italia, assieme alla Svezia, fra i paesi più longevi in Europa<sup>7</sup>.

Come accennato, dove le differenze sono particolarmente forti è nei dati relativi ai saldi migratori con l'estero (figura 5 e ultima sezione della tabella 1). Su un orizzonte medio-lungo, i flussi migratori si sono rivelati imprevedibili per tutti i paesi, tanto che sia Istat che Eurostat e Un nelle proiezioni più recenti si limitano a confermare per i primi anni di previsione l'andamento degli ultimi anni (2005-2010 per Istat 2011), ipotizzando poi una lentissima convergenza verso l'azzeramento del flusso netto, raggiunto nel 2100 per Un 2012 e nel 2130 per Istat 2011. In ogni caso, il dato storico italiano mostra, considerando la media sui cinque anni precedenti, una crescita enorme del flusso migratorio netto, che, da valori attorno a 40 mila - 50 mila unità annue fino al 2000, si è portato repentinamente su valori compresi fra i 250 mila e i 390 mila annui. In pratica, secondo i dati Istat, nel periodo 2005-2014 il flusso netto complessivo sarebbe stato positivo per più di 3 milioni di unità. Evidentemente, tale dinamica ha completamente spiazzato le previsioni di fine anni novanta, che ipotizzavano flussi netti fra 50 mila e 60 mila unità annue, ma anche quelle formulate fino al 2006, che sono arrivate a ipotizzare flussi massimi nell'ordine delle 150 mila unità annue. Di fatto, l'Italia viene a essere considerata a livello europeo il paese nel quale l'impatto dei flussi migratori sarà maggiore in valore assoluto: secondo Europop 2010, fra il 2010 e il 2060 il flusso netto cumulato arriverà in Italia a 15,9 milioni, con i due paesi Ue che «seguono» in classifica, Spagna e Regno Unito, che arriveranno «solo» a 11,2 e 8,6 milioni rispettivamente (Economic policy committee, 2012, p. 52).

<sup>7</sup> Nel 2004 l'Ageing working group (Awg) del Comitato di politica economica ha chiesto a Eurostat di costruire uno scenario alternativo a Europop 2004, qui battezzato *Europop 2004 scen Awg*, poiché era emerso che l'aumento della speranza di vita ipotizzata per i vari paesi non era stato in alcun modo coordinato, cosicché si aveva divergenza nel tempo fra i vari paesi, risultato piuttosto problematico, stante la finalità del Comitato di utilizzare le proiezioni demografiche per confrontare la dinamica futura della spesa pensionistica nei vari paesi. A partire dal successivo esercizio previsivo Eurostat ha adottato un'ipotesi di convergenza, pur di lunghissimo periodo, ben oltre l'orizzonte di previsione, nel proprio scenario base.

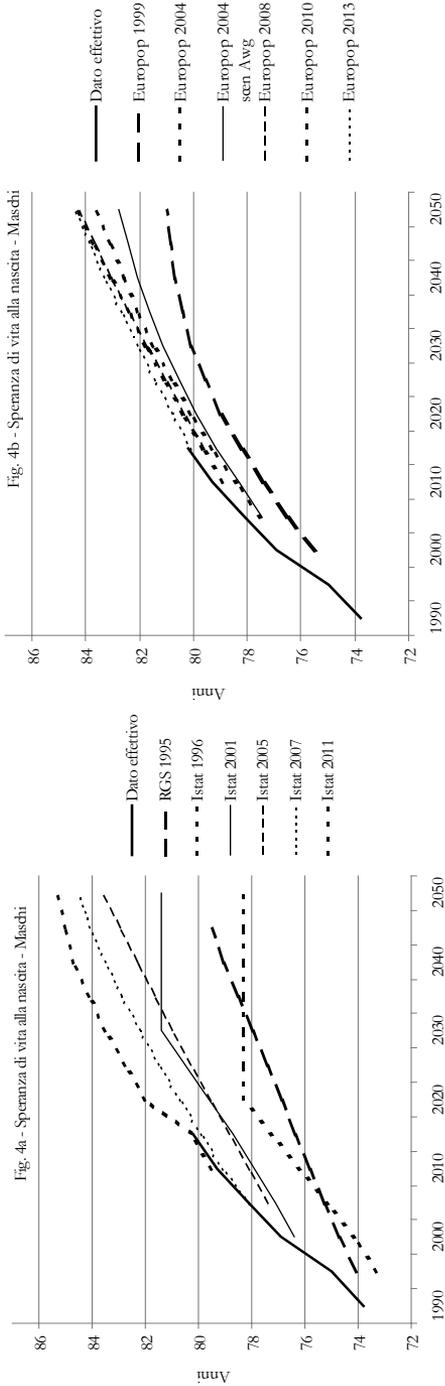
Figura 3 - Tasso di fecondità totale nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 3a) e Eurostat (fig. 3b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

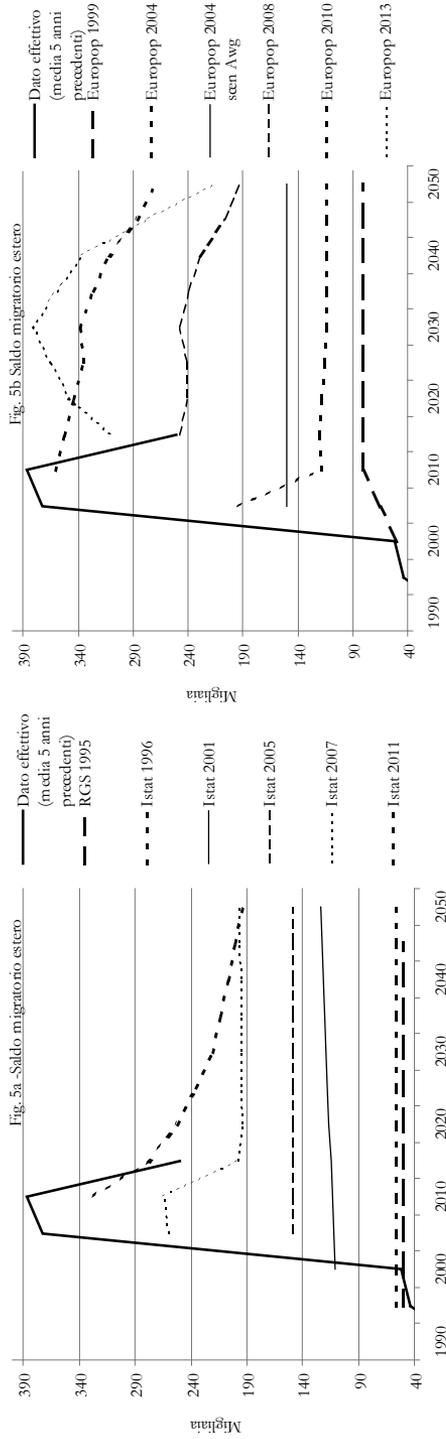
PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 4 - Speranza di vita alla nascita dei maschi nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 4a) e Eurostat (fig. 4b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Figura 5 - Saldo migratorio estero nelle proiezioni demografiche nazionali (fig. 5a) e Eurostat (fig. 5b)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore.

Rimane da rispondere all'altro quesito che ci eravamo posti, ovvero se tutto ciò implichi che debba essere considerato un abbaglio, oltre alla riduzione della dimensione della popolazione residente, anche il trend verso il suo invecchiamento complessivo, che tanta preoccupazione ha suscitato, determinando, in buona parte, il segno delle riforme del welfare italiano ed europeo negli ultimi quindici anni. In realtà, se gli effetti della sottostima di tutti e tre i parametri (fecondità, longevità, flussi migratori) nelle prime previsioni demografiche si sommano l'uno all'altro nel calcolo della dimensione della popolazione residente, amplificando l'errore, ai fini dell'invecchiamento, invece, fecondità e longevità hanno effetti contrastanti, mentre i flussi migratori hanno sicuramente un effetto iniziale di contenimento dell'invecchiamento, che viene però indebolito mano a mano che la stessa popolazione immigrata invecchia. L'effetto complessivo è illustrato nella figura 2 e nella seconda sezione della tabella 1 in termini di tasso di dipendenza degli anziani, ovvero di rapporto fra il numero degli ultrasessantacinquenni e quello della popolazione di età compresa fra 20 e 64 anni. Come già accennato, tutte le previsioni considerate sono concordi nel prevedere entro il 2050 un quasi raddoppio del tasso, dal 35% del 2000 al 66%-68% nel 2050, con una variabilità molto bassa delle stime, in particolare quelle Istat. Fanno eccezione le due ultime proiezioni Eurostat, Europop 2010 e Europop 2013, che fissano il tasso di dipendenza nel 2050 al 63% e al 58% rispettivamente, 3-5 punti e 8-10 punti più in basso rispetto alle altre previsioni, una differenza che, pur non pregiudicando la conclusione sull'esistenza di un forte problema di invecchiamento, nondimeno ne cambia significativamente le proporzioni e potrebbe avere effetti non secondari sulla spesa per il welfare.

#### 4. Dalla demografia alle riforme pensionistiche e del welfare

In un libro sulla storia delle politiche dell'immigrazione in Italia, Luca Einaudi dedica un paragrafo al quesito «Ci si può fidare delle previsioni demografiche?» concludendo, dopo aver illustrato storia antica e recente, non solo italiane, che, «sebbene si tratti di strumenti necessari per individuare tendenze e rischi, non possono essere interpretate come indicazioni precise, soprattutto quando guardano a un futuro lontano» (Einaudi, 2007, p. 77)<sup>8</sup>. In effetti, l'evidenza fin qui discussa

<sup>8</sup> Einaudi circostanzia la sua affermazione anche confrontando con l'evoluzione reale le previsioni demografiche formulate negli anni trenta del 1900

sembra confermare la necessità di un'estrema cautela nell'uso delle proiezioni demografiche. Viene, allora, da interrogarsi sulle modalità attraverso le quali esse entrano nelle policy.

Prima di tutto, vanno evidenziati tre elementi. In primo luogo, che le previsioni demografiche qui considerate sono formulate secondo criteri per quanto possibile rigorosi, sia con riferimento agli strumenti statistici che alle banche dati disponibili. In secondo luogo, che coloro che le realizzano ne sottolineano costantemente l'incertezza, che aumenta con l'estendersi dell'orizzonte temporale considerato. Infine, che in quasi tutte le previsioni vengono esaminati anche scenari alternativi a quello base, fin qui considerato.

Con riferimento a quest'ultimo punto, ad esempio, nel più vecchio esercizio previsivo esaminato, quello Rgs 1995, a fianco dello scenario base vengono elaborati molti scenari alternativi (sei differenti ipotesi di evoluzione della fecondità, due di longevità e cinque diversi saldi migratori con l'estero – da 0 a 400 mila annui), cosicché, se è vero che lo scenario base prevede un flusso netto di immigrati pari ad appena 50 mila unità l'anno, potrebbe ben obiettarsi che anche ipotesi in linea con gli effettivi saldi successivamente realizzatisi sono stati considerati, sebbene in realtà solo tre ipotesi (saldi pari a 0, 50 mila e 150 mila unità annue) sono state poi effettivamente utilizzate nelle associate previsioni della spesa pensionistica. Allo stesso modo, Istat elabora sempre (con l'eccezione della previsione 2005) tre scenari previsivi: uno «centrale», uno «alto» (più elevati natalità, longevità e saldi migratori) e uno «basso». Anche Eurostat, a fianco di uno scenario «base», produce alcune varianti dello stesso, anche in risposta alle richieste che pervengono dai paesi membri nelle varie sedi; in Europop 2013, ad esempio, sono esaminate quattro varianti: una che pone i saldi migratori a 0, una che li riduce del 20%, una che aumenta la speranza di vita di due anni in più entro il 2060, una che considera, entro lo stesso anno, un ulteriore calo del 10% della fecondità.

Tuttavia, in tutte le previsioni la tendenza è a costruire uno scenario base attorno al quale tutto ruota, perché gli scenari alternativi sono

per Germania, Francia, Stati Uniti e Italia. Per i primi tre paesi la sentenza è senza appello, la popolazione effettiva è cresciuta, e da subito, in ognuno di essi di gran lunga oltre i più ottimistici scenari previsivi. Solo per l'Italia, sia a causa dell'ampia forchetta ipotizzata che del più ristretto orizzonte di previsione, il dato effettivo del 1961 risultava compreso fra le previsioni minima e massima formulate da Gini e De Finetti nel 1931.

costruiti modificando o in modo simmetrico le ipotesi di quello base o una a una le singole ipotesi. Ciò dà un'apparenza di centralità alle stime dello scenario base, laddove, tuttavia, esse soffrono vuoi del peso che si decide di assegnare ai trend passati, vuoi delle assunzioni, alcune volte necessariamente arbitrarie, fatte dal ricercatore. In questo modo, malgrado le avvertenze, tende ad alimentarsi una lettura dei dati sbilanciata sullo scenario base, letto come lo scenario più probabile<sup>9</sup>.

Da questo punto di vista, anche innovazioni quali il passaggio, che dovrebbe essere implementato prossimamente dall'Istat e in prospettiva da Eurostat, da un modello di previsione di tipo deterministico, come l'attuale, a uno di tipo probabilistico (Corsetti e Marsili, 2013) non costituisce una soluzione. Si passerebbe, infatti, da un approccio per scenari alternativi, che definiscono a priori i confini alternativi alla variante ritenuta più probabile, a un approccio nel quale vengono forniti gli intervalli di confidenza delle variabili demografiche e della previsione centrale, ma non verrebbe scalfito il ruolo della stessa previsione centrale, mentre l'assegnazione di distribuzioni di probabilità a parametri la cui previsione mantiene elevati gradi di discrezionalità rischia di rendere solo apparente l'aumento di precisione.

Va anche detto che, a volte, malgrado le cautele espresse, sono gli stessi autori delle proiezioni a dare indicazioni che possono essere facilmente lette come autorizzazioni a utilizzare il solo scenario centrale. Ad esempio, nella presentazione delle previsioni Istat 2001 si legge che «lo scenario centrale è stato costruito sulla base di ipotesi ritenute le più probabili nel momento stesso in cui queste venivano adottate. Pertanto, i risultati delle previsioni [...] costituiscono una buona base di partenza per i policy makers che, nel predisporre i loro programmi d'intervento, necessitano di conoscere la futura consistenza della popolazione con un ampio livello di fiducia» (Istat, 2002, p. 11). Nelle previsioni Istat 2005 si dà anche una precisa indicazione al policy maker: «al di là delle possibili deviazioni di traiettoria, un fatto rimane

<sup>9</sup> Va anche considerato che negli esercizi di previsione della spesa per il welfare le dinamiche demografiche costituiscono l'input iniziale sul quale vengono innestati gli scenari macroeconomici e occupazionali, cosicché l'esame completo di scenari diversi diviene intrattabile a livello espositivo a causa dell'elevato numero di combinazioni che andrebbero considerate, ergo per cui ci si limita, solitamente, ad un'analisi di sensitività modificando un solo parametro per volta.

comunque assodato: per un paese quale l'Italia, la prospettiva di dover convivere con un anziano ogni tre persone nel lontano, ma non lontanissimo 2050, deve portare a predisporre da subito riforme e strutture per assorbire positivamente l'impatto della nuova situazione» (Istat, 2006, nota metodologica, p. 5). Dal canto suo, anche la Ragioneria generale interiorizza indicazioni in tal senso: «l'ipotesi centrale rappresenta la previsione vera e propria in quanto assume, per ciascuna componente demografica, l'andamento futuro "più probabile" sulla base delle tendenze osservate negli ultimi anni» (Ministero del Tesoro-Rgs, 1998, p. 6).

Così, lo scenario centrale delle simulazioni demografiche è diventato spesso, quasi sempre nelle previsioni del primo decennio considerato, lo scenario unico di partenza per le ulteriori elaborazioni previsionali, in particolare quelle della spesa pensionistica e sanitaria prodotte dagli uffici governativi dei singoli paesi e dal Comitato di politica economica della Ue, ottenute inserendo sul quadro demografico specifiche ipotesi sui tassi di partecipazione e occupazione, sull'andamento di produttività e Pil, sulle scelte di pensionamento e sulla domanda di consumi sanitari. In questo modo, è stato fornito al policy maker ciò che chiedeva, ovvero una stima quanto più possibile puntuale e *non problematica* delle dinamiche future, da usare per individuare le criticità e quantificare gli effetti delle riforme.

È così che le previsioni demografiche formulate dalla metà degli anni novanta e quelle a livello comunitario del 2001 pur, come visto, rivelatesi *ex post* molto disallineate rispetto all'effettiva evoluzione demografica, hanno avuto un impatto grandissimo: in Italia hanno mostrato l'apparentemente indiscutibile urgenza degli interventi, creando la cornice delle riforme pensionistiche. A livello europeo hanno imposto all'attenzione generale un problema di invecchiamento comune all'area e le sue conseguenze per le finanze pubbliche, portando la Commissione europea a estendere progressivamente il monitoraggio del *Patto di stabilità e crescita* alle prospettive future della finanza pubblica dei paesi e, in particolare, della spesa per il welfare, con conseguente pressione al suo ridimensionamento.

Di fatto, con rare eccezioni, in tale processo si è rivelata molto debole l'analisi critica e la qualificazione dei risultati. Da un lato i tecnici, soprattutto nei primi esercizi, raramente hanno fatto girare i modelli di previsione della spesa con scenari demografici alternativi; al limite si sono aggiornati i calcoli con le più recenti proiezioni (sempre con rife-

rimento al nuovo scenario centrale), ma quasi mai si è provveduto a isolare, nelle differenze che emergevano da una simulazione all'altra, l'effetto del fattore demografico da quello delle riforme e dell'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche. D'altro lato, anche in ambito accademico, se un qualche dibattito e confronto vi è stato, in Italia e a livello europeo, sulle tendenze della spesa pensionistica e sulle ipotesi di riforma, tale confronto si è quasi sempre concentrato sullo scenario macroeconomico sottostante le simulazioni e sugli effetti degli interventi (ad esempio l'impoverimento dei pensionati, il ruolo della spesa privata, le ipotesi di evoluzione della domanda di consumi sanitari al crescere della speranza di vita). Molto raramente sono state, invece, messe in questione le ipotesi sottostanti lo scenario demografico centrale, sostanzialmente considerato come base di partenza data, e altrettanto raramente sono stati messi in discussione i modelli di simulazione della spesa sociale. Ciò, peraltro, è almeno in parte spiegabile con la situazione di monopolio di fatto delle basi dati necessarie alle previsioni (sia quelle demografiche che quelle di spesa pensionistica) che si è venuta a creare in capo ai soggetti istituzionali titolati.

Eppure, considerando, in particolare, l'andamento dei flussi migratori, se l'effetto complessivo sull'invecchiamento, come abbiamo visto, può non essere molto significativo, l'effetto sulla dinamica pensionistica appare sicuramente non trascurabile<sup>10</sup>.

Al riguardo, la figura 6 presenta tre esercizi, fra i pochi disponibili, nei quali viene valutato l'effetto sulla spesa pensionistica di un'ipotesi di aumento dei flussi migratori: in primo luogo, la previsione di spesa formulata nel 1996 della Ragioneria generale sulla base delle proprie proiezioni demografiche dell'anno precedente, nell'ipotesi centrale di un saldo migratorio di 50 mila unità annue e nell'ipotesi alternativa di 150 mila unità annue (Ministero del Tesoro - Rgs, 1996); in secondo luogo, la previsione elaborata da Massimiliano Tancioni (2007) sulla base dello scenario Istat 2001, che ipotizzava un saldo migratorio estero di 110 mila-120 mila unità annue, e di uno scenario alternativo che ipotizza un flusso più elevato in media di 50 mila unità l'anno, con punte di 60 mila-70 mila nel 2022-2036; in terzo luogo, la previsione più recente della Ragioneria generale (Ministero dell'Economia e

<sup>10</sup> Si prescinde in questa sede dall'effetto dei maggiori flussi migratori sulle entrate fiscali e contributive, che pure hanno un significativo effetto sull'equilibrio finanziario del sistema pensionistico e di protezione sociale.

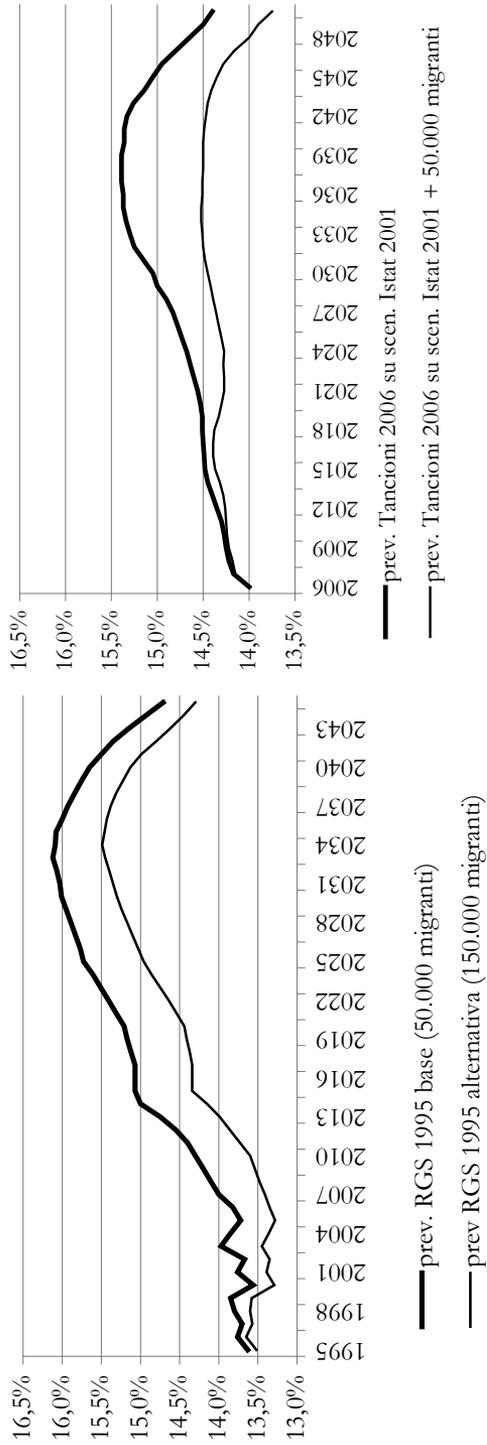
delle Finanze - Rgs, 2014), nel quale viene utilizzato lo scenario demografico Istat 2011 (che prevede un saldo migratorio pari a 200 mila - 250 mila unità annue) e vengono effettuate alcune analisi di sensitività, fra le quali quella riportata, che ipotizza un flusso più elevato in media di 40 mila unità l'anno, crescente nel tempo fino a 60 mila nel 2060.

Le prime due simulazioni mostrano come l'aumento dei flussi migratori abbia un significativo effetto di contenimento della spesa pensionistica in rapporto al Pil, rapidamente crescente fin dai primi anni e che può arrivare quasi all'1% del Pil (0,8 nella simulazione della Ragioneria generale, 0,9 in quella di Tancioni), scemando poi lentamente. Si noti che, anche con l'ipotesi di flussi migratori «maggiorati», si rimarrebbe sotto la dinamica migratoria manifestatasi nel primo decennio del secolo e sotto le ipotesi migratorie delle più recenti simulazioni Istat e Eurostat, come si può notare dalla figura 5 già discussa in precedenza. Dunque, le previsioni di spesa pensionistica, con la caratteristica «gobba» che tanta attenzione ha catturato nel dibattito italiano, sarebbero risultate più basse se lo scenario demografico avesse utilizzato saldi migratori più vicini a quelli poi effettivamente verificatisi; ad esempio, nella simulazione di Tancioni, di fatto, la «gobba» scompare. Meno rilevanti le differenze nella simulazione più recente della Ragioneria generale, che arriva a stimare una minore spesa di 0,3 punti di Pil nel 2050 (0,4 nel 2060), in ragione sia del minor aumento nei flussi migratori considerato, sia del fatto che tale aumento viene fatto decorrere dal 2014, dunque venti e dieci anni dopo le altre due simulazioni, sia, infine, del minore impatto di un dato aumento dei flussi migratori su una popolazione ora prevista di maggiori dimensioni. Peraltro, tale previsione, essendo basata sullo scenario demografico Istat 2011, già incorpora un'ipotesi di saldi migratori molto più ampi che in passato e sostanzialmente in linea con l'esperienza degli ultimi anni.

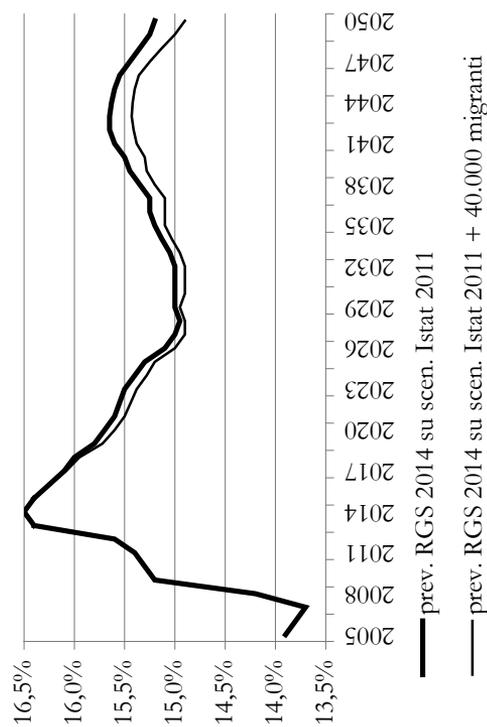
Il confronto dei diversi profili di spesa nella figura 6 evidenzia, nondimeno, che la spesa pensionistica rimane sui livelli previsti in precedenza e, anzi, cresce nel quinquennio appena concluso. Ciò, malgrado i risparmi rispetto alle previsioni di spesa che avrebbero dovuto scaturire da flussi migratori molto più consistenti del previsto e dalle pesanti riforme pensionistiche, tutte volte al contenimento della spesa, succedutesi negli anni (l'ultima nel 2011).

PREVISIONI DEMOGRAFICHE E RIFORME PENSIONISTICHE. UN RIPENSAMENTO DOPO QUINDICI ANNI

Figura 6 - Previsioni di spesa pensionistica negli scenari di base e assumendo maggiori saldi migratori



segue Figura 6 - Previsioni di spesa pensionistica negli scenari di base e assumendo maggiori saldi migratori



*Nota:* Le previsioni 2006 basate su Istat 2001 ipotizzano un saldo migratorio estero di 110.000-120.000 unità annue; lo scenario alternativo ipotizza un flusso migratorio più elevato in media di 50.000 unità l'anno, con punte di 60.000-70.000 nel 2022-2036. Lo scenario base Rgs 2014 è quello Istat 2011 (saldo migratorio pari a 200.000-250.000 unità annue); lo scenario alternativo ipotizza un flusso migratorio più elevato in media di 40.000 unità l'anno, crescente nel tempo fino a 60.000 unità nel 2060.

*Fonte:* Ministero del Tesoro - Rgs 1996 per le previsioni Rgs 1995; Tancioni 2007 per le previsioni 2006; Ministero dell'Economia e delle Finanze - Rgs 2014 per le previsioni Rgs 2014.

Questo porta a una conclusione di valenza generale: l'andamento ancora problematico della spesa pensionistica è da ascrivere al fatto che i risparmi originati da immigrazione e riforme sono stati compensati, o più che compensati, da altri elementi, in particolare il crollo del Pil a causa della crisi, dell'insufficiente sviluppo della produttività e dell'aumento della disoccupazione. Il calo del Pil del 5,5% nel 2009 ha, per esempio, provocato, da solo, l'aumento di 1 punto di Pil della spesa pensionistica. Di fatto, se ancora vi è un problema di spesa pensionistica in Italia, questo va ricondotto non più agli effetti dell'invecchiamento o alle mancate riforme, bensì, interamente, al più generale problema dell'incapacità di sviluppo dell'economia italiana.

### 5. *Considerazioni conclusive*

Il confronto fra le previsioni demografiche della seconda metà degli anni novanta, l'andamento effettivo della popolazione e le previsioni più recenti mostra che la ventilata riduzione della popolazione residente in Italia, che tanto allarme aveva suscitato, non si è verificata e, verosimilmente, non si verificherà neanche in futuro: la popolazione viceversa è aumentata e dovrebbe crescere ulteriormente almeno fino al 2050. È confermata, invece, l'esistenza di un importante problema di invecchiamento, pur un poco attenuato nelle previsioni più recenti. Rispetto alle ipotesi sui tre parametri chiave utilizzate nelle prime previsioni, la natalità si è rivelata un po' più elevata, la mortalità significativamente più bassa e, soprattutto, i flussi migratori molto più elevati. Gli scostamenti di tali previsioni rispetto al dato effettivo e alle più recenti previsioni al 2050 sono riconducibili da un lato al fatto che i primi esercizi di simulazione soffrivano di tecniche inferenziali e basi dati meno sofisticate delle attuali, dall'altro al fatto che l'inferenza sull'andamento futuro dei tre parametri chiave presenta significativi margini di arbitrarietà, sia nel caso in cui si assegni un peso molto rilevante ai trend passati, come generalmente fatto nelle previsioni demografiche, sia nel caso si cerchi di costruire più elaborati modelli di stima multivariata. Inoltre, la dipendenza dei parametri dalle policy rende, comunque, oltremodo problematica la formulazione di previsioni di lungo periodo.

I demografi e gli statistici che realizzano le proiezioni demografiche

evidenziano sempre l'incertezza che le caratterizza e presentano anche scenari alternativi a quello centrale. Tuttavia, tali cautele metodologiche in passato non sono state realmente considerate nel dibattito tecnico e politico. Di fatto, nelle valutazioni della spesa per il welfare in Italia e in Europa sono quasi sempre stati acriticamente considerati i soli scenari demografici centrali, il che ha portato a conclusioni molto nette circa l'urgenza di riforme forti, volte al contenimento delle dinamiche di spesa, in particolare in campo pensionistico. Le previsioni demografiche nazionali ed europee della seconda metà degli anni novanta sono state così elemento determinante sia delle riforme pensionistiche nazionali che dell'affermarsi, a livello europeo, della spinta a estendere il controllo comunitario sui conti pubblici alle prospettive della spesa per il welfare.

Da questo punto di vista si può ben dire che, *ex post*, le riforme fatte – condivisibili o meno – si sono basate su scenari demografici profondamente diversi da quelli effettivamente realizzatisi o correntemente previsti e che, come minimo, qualcosa non ha funzionato nella trasmissione delle informazioni dai demografi e dagli statistici agli economisti e ai tecnici dell'amministrazione pubblica, e da questi ai politici che hanno realizzato le riforme.

Per altro verso, deve fare riflettere il fatto che, malgrado le riforme pensionistiche siano state quasi esclusivamente volte al contenimento della spesa e gli sviluppi demografici effettivi si siano rivelati tali da assicurare significativi risparmi di spesa rispetto agli andamenti previsti, l'andamento della spesa pensionistica in Italia sia ancora percepito come problematico. Ciò suggerisce la conclusione che i problemi, ormai, non vadano ricercati tanto nella demografia o nel sistema pensionistico in sé, quanto nel cattivo andamento economico complessivo. In effetti, sono gli andamenti del Pil, della produttività e dell'occupazione considerati nei modelli di previsione della spesa a essersi rivelati sempre troppo ottimistici, il che ha, di fatto, fagocitato i risparmi aggiuntivi originati dalle riforme e dall'effettiva evoluzione demografica. Da questo punto di vista, ora più che mai, il problema del sistema pensionistico è totalmente riconducibile al problema di non crescita e perdurante crisi dell'economia italiana.

### Riferimenti bibliografici

- Corsetti G. e Marsili M., 2013, *Previsioni stocastiche della popolazione nell'ottica di un Istituto Nazionale di Statistica*, «Rivista di Statistica Ufficiale», n. 2-3, Roma, Istat.
- Economic policy committee, 2000, *Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing population on public pension system*, Epc/Ecfin/581/00, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2001, *Budgetary challenges posed by ageing populations. The impact on public spending on pensions, health and long term care for the elderly and possible indicators of the long term sustainability of public finances*, Epc/Ecfin/655/01-En final, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2006, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the Eu-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, «European Economy», Special Report, n. 1, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2009, *The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the Eu-27 Member States (2008-2060)*, «European Economy», n. 2, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2012, *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 Eu Member States (2010-2060)*, «European economy», n. 2, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Economic policy committee, 2015, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 Eu Member States (2013-2060)*, «European economy», n. 3, Commissione europea, Dg Ecfm, Bruxelles.
- Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari.
- Eurostat, 2006, *Long-term population projections at national level*, «Statistics in Focus», n. 3.
- Eurostat, 2008, *Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies*, «Statistics in Focus», n. 72.
- Eurostat, 2013, *Europop 2013 (European Population Projections, base year 2013)*, disponibile all'indirizzo internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>.
- Golini A., De Simoni A. e Citoni F. (a cura di), 1995, *Tre scenari per il possibile sviluppo della popolazione delle regioni italiane al 2044 (base 1994)*, Cnr-Irp, Roma.
- Istat, 1989, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione – Base 1.1.1988*, «Note e Relazioni», nn. 4 e 5.
- Istat, 1997, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione – Base 1.1.1996*, «Informazioni», n. 34.
- Istat, 2002, *Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione dal 1.1.2001 al 1.1.2051*, «Informazioni», disponibile all'indirizzo internet: [www3.istat.it/dati/catalogo/20030326\\_01/volume.pdf](http://www3.istat.it/dati/catalogo/20030326_01/volume.pdf).

- Istat, 2006, *Previsioni demografiche nazionali: 1° gennaio 2005 - 1° gennaio 2050*, «Nota informativa» e «Nota metodologica» (a cura di M. Marsili), disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/demografia/altridati/previsioni\\_naz/note.pdf](http://www.istat.it/demografia/altridati/previsioni_naz/note.pdf).
- Istat, 2008, *Previsioni demografiche: 1° gennaio 2007 - 1° gennaio 2051*, «Nota informativa», 19 giugno, disponibile all'indirizzo internet: [www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080619\\_00/testointegrale20080619.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080619_00/testointegrale20080619.pdf).
- Istat, 2011, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, «Statistiche Report», 28 dicembre, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/archivio/48875](http://www.istat.it/it/archivio/48875).
- Istat, 2014, *Proceedings of the Sixth Eurostat/Unecw work session on demographic projections*, Istat, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1995, *Tendenze evolutive della popolazione italiana. Un'analisi per sesso, età, regione (1994-2044)*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1996, *Tendenze demografiche e spesa pensionistica. Alcuni possibili scenari*, «Conti pubblici e congiuntura economica», quaderno monografico n. 9, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1997, *Sanità, scuola, pensioni. Le nuove previsioni basate sugli scenari demografici Istat*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1998, *Dinamiche demografiche e spesa pensionistica: il caso italiano*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 1999, *Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della Rgs: le previsioni '99*, Ministero del Tesoro, Roma.
- Ministero del Tesoro - Rgs, 2000, 2001, 2002, 2004a, 2004b, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, «Studi e pubblicazioni», Rapporti nn. 2-15, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Tancioni M., 2007, *Simulazioni a lungo termine della spesa e del saldo previdenziale*, in R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Utet, Torino.
- United nations, 2001, *World population prospects*, Revisione al 2000, Un Department of Economic and Social Affairs, New York.
- United nations, 2013, *World population prospects*, Revisione al 2012, Un Department of Economic and Social Affairs, New York.