

base 2019<sup>23</sup>, mentre le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico seguono le ipotesi concordate in ambito EPC WGA (chiamato in seguito scenario *EPC-WGA baseline 2021*)<sup>24</sup>.

Le previsioni di spesa pubblica *age related* riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le proiezioni tengono conto delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2022 (L. n. 234/2021). La legge ha stabilito la proroga per il 2021 di “Opzione donna” e l’estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (c.d. Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze. Per una descrizione estesa della normativa considerata si rimanda al Focus “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano”.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la previsione di lungo periodo sconta gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie.

La spesa per *Long-Term Care* recepisce, sulla base di un’ipotesi tecnica di natura preliminare, i costi programmaticamente legati al finanziamento di alcuni progetti finanziati tramite il programma *Next Generation EU* (NGEU). Sono inclusi, in particolare, i costi connessi a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e garantire ulteriori servizi socioassistenziali in favore della disabilità e contro la marginalità. Queste spese ammontano complessivamente a 915 milioni di euro al 2026. Per quanto concerne il sistema scolastico, la previsione tiene conto degli oneri per il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021, ai sensi della Legge di Bilancio del 2019, nonché della stima relativa all’indennità di vacanza contrattuale degli anni 2022 e 2023 (primo e secondo anno del triennio 2022-2024). Relativamente agli anni 2020-2021, la previsione riflette anche la maggiore spesa per il personale necessaria per fronteggiare l’emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus Covid-19<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Lo scenario Eurostat con base 2019 implica per l’Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2025 e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. L’Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, ha rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. Inoltre, sulla base del Bilancio demografico mensile l’Istat ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 1 Gennaio 2022 ([https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf)). Rispetto al livello della popolazione all’1/1/2022 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 1.193.000 soggetti. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione delle spese *age-related* in rapporto al PIL è stata effettuata a partire dalla ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2022.

<sup>24</sup> Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-WGA (*scenario EPC-WGA baseline 2021*), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2038, dove si attesta su un valore attorno all’1,7%, per poi scendere a circa 1,5% alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione, nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 59,5% del 2022 al 64,9% del 2070. L’interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2022-2070, attorno all’1,2% medio annuo

<sup>25</sup> Così come indicato nei D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 41/2021 e L. n. 234/2021.

Infine, la previsione della spesa per istruzione include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NGEU per le classi di ISCED 1-8. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

### I risultati dell'esercizio di previsione

Di seguito si riporta una sintetica descrizione degli andamenti previsti delle singole componenti di spesa in rapporto al PIL e presentati nella Tavola IV.3.

**TAVOLA IV.3 SPESA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2070) (1)**

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,7	50,3	57,0	49,5	50,8	52,1	53,0	53,7	53,8	53,6	53,2	52,9	53,0
<i>di cui:</i>													
- Spesa age-related	26,6	26,9	29,6	26,7	27,6	28,5	28,8	28,7	28,0	27,0	26,2	25,6	25,5
Spesa pensionistica (2) (3)	14,7	15,6	17,0	16,1	16,7	17,4	17,3	16,8	15,8	14,6	13,7	13,3	13,3
Spesa sanitaria (2) (4)	6,9	6,6	7,4	6,2	6,4	6,7	6,9	7,1	7,3	7,4	7,4	7,4	7,3
<i>di cui LTC - sanitaria</i>	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
LTC socio/assistenziale (2) (4)	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	3,0	3,4	3,9	4,5	5,3	6,1	6,8	7,3	7,5	7,8
Entrate Totali	45,5	47,8	47,4	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6	46,6
<i>di cui: Redditi proprietari</i>	0,6	0,7	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>IPOTESI (%)</b>													
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	0,1	1,4	0,2	0,6	1,3	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	-9,0	1,5	0,4	0,7	1,0	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	72,4	73,7	72,9	76,1	76,0	76,5	76,9	76,9	76,4	75,8	75,8	76,1	76,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	50,8	54,1	54,1	59,7	60,9	61,9	62,6	62,7	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (20-64)	61,6	63,8	63,5	68,0	68,6	69,3	69,9	70,0	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,5	12,0	9,3	7,9	8,1	7,9	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,7	33,6	33,2	33,0	33,1
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre / [20-64])	31,1	34,0	36,4	39,3	44,2	50,6	57,0	60,9	61,8	61,1	60,0	59,3	59,8

(1) Per il quadriennio 2022-2025, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale sottostante al DEF 2022. Per il periodo successivo si adotta lo scenario che EPC-WGA ha predisposto per le previsioni di spesa age-related del round 2021.

(2) Fino al 2021, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2022-2025, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica.

(3) La legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 mld nel 2024; 2,8 mld nel 2025; 3,8 mld dal 2026 al 2031 e 3,9 mld dal 2032 in poi.

(4) A partire dal 2015, il dato della spesa sanitaria tiene conto della revisione delle serie storiche dei conti nazionali, basate sul SEC 2010. Tale revisione è avvenuta in coordinamento con Eurostat e con gran parte dei paesi UE. Relativamente al periodo 2022-2025, la previsione sconta: gli oneri legati al rinnovo del trattamento economico del personale dipendente e convenzionato con il SSN per il triennio 2019-2021, le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ammontano a quasi 3.500 milioni ('Missione 6: Salute'), gli impegni pianificati per rafforzare la performance del SSN, anche in termini di tempestività di risposta rispetto alle emergenze sanitarie. A partire dal 2026, la previsione è effettuata con la metodologia del reference scenario.

(5) L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 *level*). Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2018. Relativamente al periodo 2022-2025, la previsione riflette la maggiore spesa per il personale, necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (D.L. n. 18/2020, D.L. n. 34/2020, D.L. n. 104/2020, D.L. n. 137/2020, L. n. 178/2020, D.L. n. 30/2021, D.L. n. 41/2021, D.L. n. 105/2021 e L. 234/2021). La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL include le misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma *NextGenerationEU* per le classi di ISCED 1-8. Tali spese ammontano complessivamente a circa 22,5 miliardi di euro al 2026.

*Spesa pensionistica.* A partire dal 2013, in presenza di un andamento di crescita economica più favorevole e del graduale innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,2 per cento del PIL nel 2018. Negli anni 2019-2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL raggiunge un picco in corrispondenza del 2020. Ciò è causato dalla forte contrazione del PIL nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia e dall'applicazione delle misure nel D.L. n. 4/2019 convertito con L. n. 26/2019 (c.d. Quota 100). Tra il 2023 e il 2025, le previsioni scontano gli effetti della significativa maggiore indicizzazione delle prestazioni. La spesa pensionistica torna dunque a salire e si attesta su valori pari a circa il 16,1 per cento del PIL. Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera raggiungendo un picco del 17,4 per cento nel 2036. Rimane su valori simili fino al 2040 per poi scendere raggiungendo il 15,8 nel 2050. Nella fase finale del periodo di previsione del documento, il rapporto spesa per pensioni su PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060 e al 13,3 per cento, nel 2070. Per un'illustrazione dettagliata degli andamenti si rimanda al Focus "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano".

*Sanità*<sup>26</sup>. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta attorno all'7,4 per cento nel 2060 e al 7,3 per cento nel 2070.

*Componenti socio-assistenziali della spesa pubblica per Long Term Care*<sup>27</sup> (LTC). Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socio-assistenziale della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2070.

*Scuola*<sup>28</sup>. Partendo da un livello pari al 3,4 per cento del PIL nel 2026, l'indice di spesa presenta un andamento stabile nei primi anni e lievemente decrescente fra

---

<sup>26</sup> Secondo l'approccio consolidato, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria. Riguardo a questi ultimi, il *reference scenario* prevede, per la componente acute della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento (anziché 100 per cento come nel caso dell'applicazione "integrale"); ii) la dinamica del costo unitario (unit cost) "agganciata" al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070); per la componente LTC della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, come per la componente acute della spesa sanitaria; ii) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070). La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire da 2026. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente del DEF 2022.

<sup>27</sup> La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, così come definito nel punto precedente per la componente sanitaria della spesa per LTC. Relativamente alle indennità di accompagnamento (cash benefits), in considerazione della specificità della prestazione, costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente "agganciato" alla dinamica del PIL pro capite. In linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA per la predisposizione del round di previsioni 2021, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite passa da 1,1 ad 1 nell'intero periodo di previsione.

<sup>28</sup> La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-WGA. Nel periodo 2021-2026 recepisce i maggiori oneri connessi con il finanziamento dei progetti legati

il 2030 e il 2040. Tale riduzione è dovuta al calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche previste. Tuttavia, tra il 2040 e il 2055, la dinamica di spesa evidenzia un leggero aumento di circa 0,2 punti percentuali di PIL, che si riassorbe successivamente. Al 2070 la spesa in rapporto al PIL converge verso un valore pari al 3,4 per cento.

Nel complesso, lo scenario di lungo termine riassunto nella Tavola IV.3 si caratterizza per livelli di indebitamento netto della PA in rapporto al PIL elevati e crescenti nel tempo, mentre le entrate sono ipotizzate costanti in rapporto al PIL. Ciò darebbe luogo ad un forte aumento del debito e della spesa per interessi della PA. L'esercizio evidenzia pertanto l'esigenza di promuovere una crescita della produttività, dell'occupazione e della popolazione superiore a quanto ipotizzato nella proiezione e/o di innalzare il rapporto fra entrate e PIL - tutti aspetti che sono analizzati nel paragrafo successivo.

**FOCUS****Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano**

La valutazione sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche italiane richiede la formazione di previsioni sugli andamenti della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e, in particolare, della spesa per pensioni in rapporto al PIL. Nell'ambito dell'attuale Programma di Stabilità, in linea con il Codice di Condotta Europeo<sup>29</sup>, le previsioni per il medio e lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate assumendo, a partire dall'ultimo anno di previsione di questo Documento, la convergenza nel medio/lungo termine verso i principali parametri sottostanti allo scenario macroeconomico e demografico di riferimento del Rapporto sull'Invecchiamento 2021 (*Ageing Report 2021*). Come noto, tali ipotesi, aggiornate su base triennale per supportare in modo coordinato i processi del semestre europeo, vengono concordate dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* (WGA) del Comitato di Politica Economica (EPC - *Economic Policy Committee*) del Consiglio Europeo<sup>30</sup>.

L'incertezza dovuta alla crisi epidemiologica da Covid-19 continua a perdurare, nonostante i progressi relativi alla copertura vaccinale conseguiti finora, e viene ulteriormente alimentata dalle forti tensioni geo-politiche derivanti dal conflitto in Ucraina. In questo contesto, le previsioni di medio e lungo periodo sono state messe a punto, in linea con un'impostazione consolidata recepita anche dall'*Ageing Report 2021*, presupponendo che tali eventi abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali di lungo termine sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento<sup>31</sup>.

al NextGenerationEU pari, complessivamente, a 22,5 miliardi al 2026. Tali spese vengono progressivamente riassorbite nei successivi 10 anni.

<sup>29</sup> Si veda il Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità disponibile su: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf).

<sup>30</sup> Gli scenari macroeconomici e demografici di medio-lungo periodo definiti ai fini della predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related* EPC-WGA del 2021 sono stati pubblicati in European Commission (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy, Institutional Paper n. 142 (si veda: [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en)), mentre le previsioni di spesa sono pubblicate a giugno 2021 in European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Economy, Institutional Paper 148 (si veda [https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en)).

<sup>31</sup> In linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per l'*Ageing Report* del 2021, valutazioni ulteriori sulle tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario italiano sono state condotte costruendo scenari macroeconomici avversi, alternativi rispetto a quello di riferimento che tengono conto del

In base a tali premesse, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano sono state elaborate recependo le previsioni della popolazione Eurostat con base 2019<sup>32</sup>. Tuttavia, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione preliminare della popolazione residente per classi di età al primo Gennaio 2022, mentre i parametri demografici sottostanti allo scenario Eurostat 2019 non sono stati modificati<sup>33</sup>. Per contro, le previsioni di medio e lungo periodo della spesa per pensioni risultanti dall'applicazione dello scenario nazionale, descritte in un apposito focus della Sezione II del DEF, si basano sul quadro demografico con base 2020, recentemente rilasciato dall'Istat<sup>34</sup>.

Per quanto concerne le ipotesi macroeconomiche, le simulazioni recepiscono, per il periodo 2021-2025, i nuovi dati di contabilità nazionale e il quadro macroeconomico tendenziale di questo Documento, mentre, come già evidenziato sopra, a partire dal 2025, viene imposta la convergenza ai parametri di lungo periodo dell'*Ageing Report* 2021. Sulla base di tali ipotesi, nel corso del periodo 2022-2070 il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo<sup>35</sup>.

perdurare degli effetti dell'epidemia da Covid-19. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia producano effetti macroeconomici che si propagano, rispettivamente, nel medio e nel lungo periodo, senza assegnare, tuttavia, a nessuno di essi una maggiore o minore probabilità di realizzazione. Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle simulazioni del Rapporto RGS n. 22 del 2021 su *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario - Nota di Aggiornamento* ([http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/spesa\\_pensionistica/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/)).

<sup>32</sup> In ogni caso si tiene anche conto dei recenti dati Istat secondo i quali il numero di residenti in Italia manifesta un processo di significativa riduzione attestandosi al 1 gennaio 2022 su un livello di 58,9 milioni di soggetti, con un decremento, rispetto alla previsione Eurostat per il 2022 di circa 1,2 milioni di unità. Si veda al riguardo il Report Istat sulla dinamica demografica 2021 che aggiorna i livelli della popolazione residente in Italia al 1 gennaio 2022 ([https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/03/Dinamica-demografica_2021.pdf)). A questo proposito, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia rivisto significativamente al ribasso il numero di residenti in Italia anche per il 2019 e per il 2020, con un impatto per lo più concentrato nella fascia di età 15-74. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015.

<sup>33</sup> Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2019 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 213 mila unità medie annue, con un profilo fortemente crescente fino al 2025 e linearmente decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 87 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,52. L'aggiornamento delle previsioni demografiche Eurostat è previsto per marzo 2023.

<sup>34</sup> L'Istat ha pubblicato a novembre 2021 le previsioni demografiche con base 2020 che rivedono significativamente al ribasso la popolazione italiana attesa per i prossimi 50 anni con una riduzione rispetto allo scenario Eurostat 2019 di circa 5,4 milioni di soggetti al 2070 (si veda ISTAT 'Previsioni della popolazione residente e delle famiglie' <https://www.istat.it/it/files//2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>). Circa gli effetti macroeconomici e sulla spesa connessa all'invecchiamento delle prospettive demografiche aggiornate si fa rinvio alla citata Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2021 n. 22 del dicembre 2021. Nel Rapporto RGS si mostra estensivamente che, a parità delle altre ipotesi macroeconomiche della NADEF 2021, l'introduzione delle nuove ipotesi demografiche Istat con base 2020 produrrebbe una riduzione del livello di PIL reale del 7,8 per cento al 2070 principalmente a causa del minor numero di occupati. Complessivamente, il totale delle spese connesse all'invecchiamento in rapporto al PIL si incrementerebbe nel periodo 2022-2070, in media, di 0,4 punti di PIL rispetto alle previsioni della NADEF 2021. La maggiore spesa complessiva genererebbe cumulativamente nel periodo 2022-2070 maggior debito pubblico per circa 23 punti di PIL.

<sup>35</sup> Ai fini delle previsioni di medio-lungo periodo, è stato ipotizzato che le differenze occupazionali evidenziate nel 2025, nel confronto fra lo scenario dell'*Ageing Report* 2021 e lo scenario macroeconomico tendenziale del DEF 2022, vengano progressivamente azzerate. In particolare, gli occupati sono stati riallineati ai livelli del *cohort simulation model* (CSM) nell'arco di un quindicennio. Conseguentemente, nel medio-lungo periodo, il tasso di occupazione aumenta di 2,5 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2025. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi di crescita dello scenario EPC-WGA baseline sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2038. Complessivamente, nel periodo 2022-2070, la produttività per occupato, risultante sulla base delle ipotesi di scenario, è prevista crescere, in media, dell'1,4 per cento con un profilo che nei primi 15 anni risulta essere in aumento e che successivamente si stabilizza intorno all'1,7 per cento a partire dal 2038 per poi convergere all'1,5 per cento nel 2070. Come già evidenziato, tali ipotesi si basano sul presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo.

Le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate a legislazione vigente e, pertanto, scontano le misure adottate con la Legge di Bilancio 2022<sup>36</sup>. In linea con quanto previsto dal DL 4 del 2019<sup>37</sup>, il canale di pensionamento anticipato denominato Quota 100 (previsto in via sperimentale a favore dei lavoratori che nel triennio 2019-2021 avessero maturato congiuntamente un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni<sup>38</sup>) non è stato rinnovato. Tuttavia, le previsioni risentono ancora degli effetti di questa misura poiché per i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021, ma che hanno scelto di non aderire immediatamente a Quota 100, conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime.

A questi effetti si sommano quelli derivanti dalla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102), prevista dalla Legge di Bilancio 2022. Tali effetti sono, peraltro, più contenuti rispetto a quelli di Quota 100, in ragione dei più elevati requisiti e della limitata durata temporale di questa misura e del fatto che, negli anni passati, le coorti interessate abbiano già goduto dell'accesso anticipato al pensionamento proprio grazie a Quota 100.

Al di là degli effetti finanziari, quantunque significativi, dovuti a interventi di natura temporanea, nell'ambito del sistema pensionistico italiano rimane confermata l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi quelli che, sulla base della precedente legislazione avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo<sup>39</sup>.

Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali ordinari di accesso al pensionamento:

- i) il pensionamento di vecchiaia, cui si accede con almeno 20 anni di contributi sociali versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il biennio 2021-2022 e per il biennio 2023-2024 è pari a 67 anni<sup>40</sup>;
- ii) il pensionamento anticipato, consentito indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione, con un periodo di contribuzione lavorativa elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per

<sup>36</sup> In materia pensionistica le disposizioni contenute nella Legge n. 234/2021 prevedono la proroga di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato, con ricalcolo contributivo del trattamento pensionistico per le donne che nel 2021 maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Per entrambe le categorie, dal momento della maturazione dei requisiti, è previsto un regime di decorrenze (finestra mobile) che è pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. La Legge n. 234/2021 ha inoltre previsto l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i dipendenti pubblici. Infine, la legge di Bilancio n. 234/2021 ha soppresso il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" istituito dalla legge n. 145/2018 al comma 256. Le risorse originariamente allocate su tale fondo sono servite a finanziare, fino al 2023, le disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 mediante il sostanziale azzeramento della relativa autorizzazione di spesa. Per gli anni seguenti, l'eliminazione del fondo predetto cancella le autorizzazioni di spesa che ammontavano a: 1,8 miliardi di euro nel 2024, 2,8 miliardi nel 2025, 3,8 miliardi dal 2026 al 2031 e 3,9 miliardi di euro dal 2032 in poi.

<sup>37</sup> Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019.

<sup>38</sup> La norma stabilisce che, dal momento della maturazione dei requisiti validi per il pensionamento con Quota 100, è previsto un regime di decorrenza (finestra mobile) che è pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i lavoratori del settore pubblico.

<sup>39</sup> Ossia coloro che avevano più di 18 anni di contributi lavorativi al 31/12/1995.

<sup>40</sup> In aggiunta, per i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento di vecchiaia è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne<sup>41</sup>. Limitatamente ai lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato<sup>42</sup>, è data la possibilità di accedere al pensionamento anticipato fino a tre anni prima del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia, avendo maturato come minimo almeno 20 anni di contributi.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato sono indicizzati, con cadenza triennale, alle variazioni della speranza di vita misurata dall'Istat. Dal 2019, tali adeguamenti avvengono ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza<sup>43</sup>.

L'andamento registrato negli anni 2007-2021 e la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL basata sulle ipotesi dello scenario EPC-WGA è riportata nella figura sottostante.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL continua a salire a causa dell'ulteriore fase di contrazione economica degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento del ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

A partire dal 2018, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL si muove lungo un trend di crescita, che si protrae per circa un ventennio.

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL registra un significativo aumento, fino a raggiungere il 17 per cento nel 2020, cui segue un rimbalzo nei due anni seguenti, alla fine dei quali tale rapporto è previsto tornare ad attestarsi su un livello pari al 15,7 per cento. Il dato risulta comunque superiore di oltre mezzo punto percentuale rispetto al 2018. L'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto rispetto al 2018 è spiegato sia dalla contrazione del PIL conseguente all'emergenza sanitaria sia dal maggior ricorso al pensionamento anticipato. Le misure introdotte dal D.L. n. 4/2019, favorendo una più rapida uscita dal mercato del lavoro, hanno infatti comportato un aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Le previsioni per gli anni 2023-2025 scontano effetti derivanti dall'indicizzazione delle prestazioni significativamente più elevati rispetto a quelli considerati nella NADEF 2021, imputabili al notevole incremento del tasso di inflazione registrato già a partire dalla fine del 2021. Nel 2025, la spesa in rapporto al PIL è prevista attestarsi su valori pari a circa il 16,1 per cento, tenuto conto che il profilo del deflatore del PIL risulta inferiore a quello del tasso di inflazione.

Nel decennio seguente, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera fino a raggiungere il picco del 17,4 per cento del 2036. Il rapporto tra spesa pensionistica e PIL

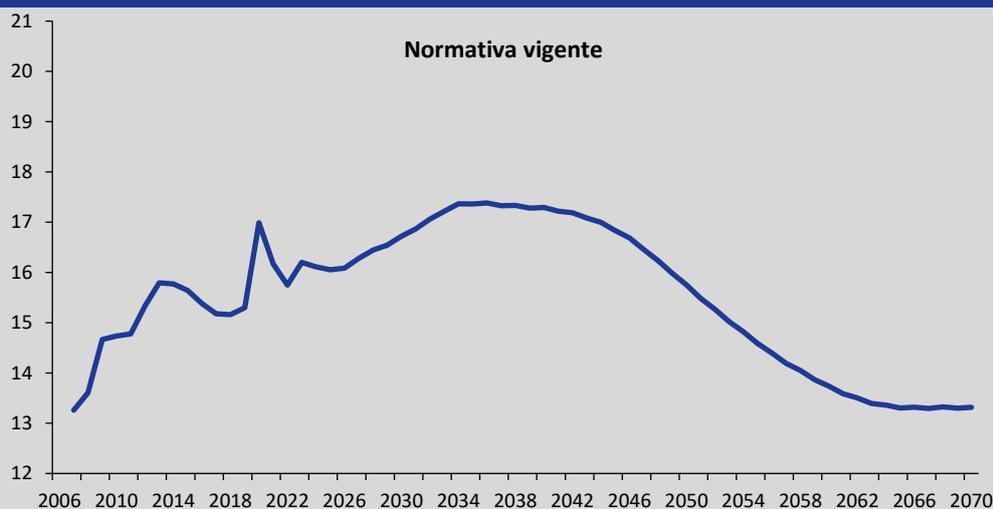
<sup>41</sup> Il requisito dell'anzianità contributiva necessario a perfezionare il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età e dalla data di assunzione tornerà ad essere adeguato agli incrementi della speranza di vita a partire dal 2027, in quanto il DL 4 del 2019 ha previsto, per questo canale, la disapplicazione di tali adeguamenti per il periodo 2019-2026.

<sup>42</sup> Per tali lavoratori, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento anticipato è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

<sup>43</sup> A questo riguardo, occorre ricordare che, con Decreto Ministeriale del 27 Ottobre 2021 pubblicato in GU il 10 novembre 2021, è stato adottato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2023, avente, al pari di quello del 2021, incremento nullo. Inoltre, con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, è stato deliberato, con decorrenza 2021, anche l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

mostra quindi una sostanziale stabilità nel successivo quinquennio. Nel periodo in analisi, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile principalmente all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuto all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom* che viene solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

**FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL**

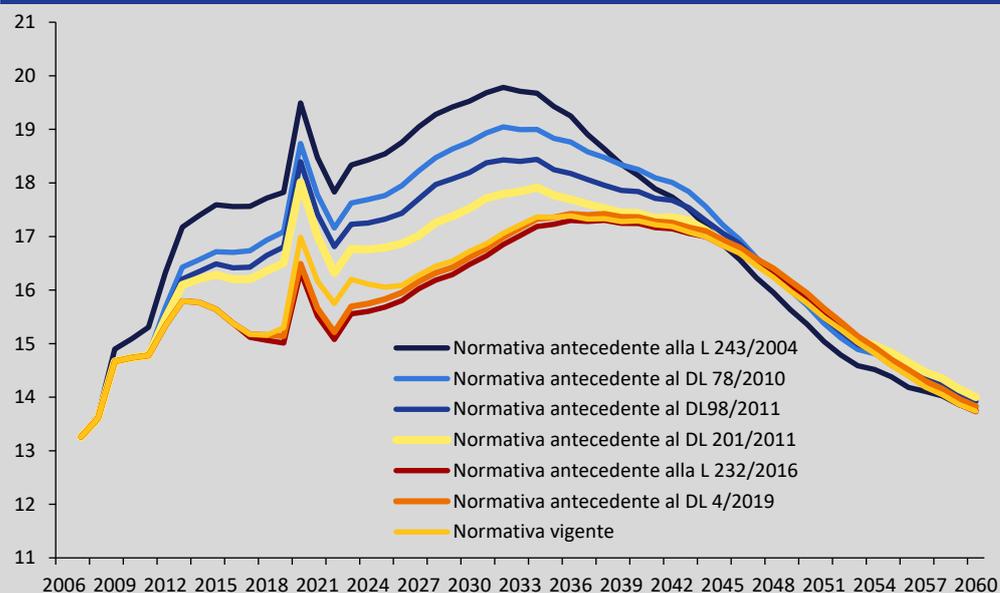


Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le previsioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2022.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Dopo il 2040, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è previsto decrescere progressivamente, portandosi dapprima al 13,7 per cento nel 2060 e fino a convergere al 13,3 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

La figura sottostante presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti ai principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, gli interventi successivi e, in particolare, le misure contenute nella Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021) insieme a quelle contenute nel DL 4 del 2019 incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2035, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari, in media, a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

**FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE**

Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le previsioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2022.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

### La dinamica del debito nel lungo periodo e gli indicatori di sostenibilità fiscale

Gli scenari relativi alla dinamica del debito nel lungo periodo presentati in questa sezione incorporano le proiezioni di spesa legate all'invecchiamento della popolazione modulate in base all'andamento demografico e presentate nel precedente paragrafo. Nel modello di proiezione la crescita economica è allineata al PIL potenziale; per quanto riguarda lo scenario di riferimento A, il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2026 dello scenario programmatico con l'eccezione della componente corrispondente alle spese legate all'invecchiamento della popolazione e, per le entrate, alla variazione dei redditi proprietari. Le spese per interessi sul debito vengono calcolate sulla base della metodologia utilizzata dalla Commissione Europea nella sua analisi di DSA<sup>44</sup>, che tiene conto degli interessi di mercato nel breve e medio periodo sulle emissioni del debito a lungo e a breve, per poi convergere a valori di lungo periodo. Le proiezioni del rapporto debito/PIL coincidono fino al 2033 con quelle prodotte dallo scenario A nella sezione di sostenibilità di medio periodo. In questa sezione lo scenario di riferimento principale, sempre denominato scenario A, si estende fino al 2070.

Come mostrato in Figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo disegnano una dinamica da principio decrescente, e poi nuovamente crescente nel periodo finale di simulazione.

E' necessario rimarcare che la dinamica del debito pubblico nel lungo periodo è molto sensibile al valore del saldo primario in rapporto al PIL di partenza utilizzato

<sup>44</sup> Si rimanda all'Annex A6.2. Projecting the implicit interest rate on government debt, della pubblicazione European Commission, Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143, February 2021.