

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

In questa sezione, vengono presentati i risultati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL nel medio periodo. Si utilizzano diverse ipotesi che impattano in modo congiunto sulla crescita del PIL, sulla curva dei rendimenti e sui saldi primari di bilancio. Tali ipotesi permettono di estrapolare la dinamica del rapporto debito/PIL lungo un orizzonte che si estende fino al 2029.

Il rapporto debito/PIL viene proiettato deterministicamente nel medio periodo assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza dello stock di debito sottostante il quadro a legislazione vigente del presente Documento. In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto sia delle ipotesi sulla crescita del PIL nominale, sia dell'andamento della curva dei rendimenti e, infine, delle assunzioni sull'avanzo primario. Gli scenari alternativi consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

Tali simulazioni di medio periodo includono:

- Uno scenario di riferimento (*baseline*) che recepisce, negli anni 2018-2021, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico sottostante il DEF 2018. Per gli anni successivi al 2021, in linea con la metodologia denominata T+10 attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group* (OGWG), il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche o assumendo che convergano nel 2021 verso parametri strutturali quali per esempio il NAWRU ancora pari al 9,1 per cento (tavola IV.2)⁶. L'*output gap* viene chiuso nei tre anni successivi al 2021. Sempre dal 2021, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell'orizzonte di previsione mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2024. Inoltre, in base all'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario corretto per il ciclo del 2021 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 3,6 per cento del PIL fino al 2029.
- Uno scenario di bassa crescita in cui si ipotizza che il PIL decelerì nel periodo 2018-2021 e cresca, in ciascun anno, con tassi di 0,5 punti percentuali inferiori rispetto a quelli del quadro di riferimento⁷. La serie del PIL potenziale per gli anni 2018-2021 si ottiene applicando la metodologia della

⁶ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2017 alla sezione III.3.

⁷ Questo scenario di minore crescita sull'orizzonte 2018-2021 viene ottenuto partendo dal quadro macroeconomico del DEF 2018 e ipotizzando un rallentamento dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

funzione di produzione concordata a livello europeo⁸. Dal 2021 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2029 su un valore di 1,5 punti percentuali superiore a quello dell'ancora dello scenario baseline, mentre la *Total Factor Productivity* (TFP) converge verso un tasso di crescita prossimo allo zero (0,05 per cento). L'*output gap* si chiude linearmente al 2024. A seguito delle aspettative sulla minore crescita reale dell'economia italiana e dei timori sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, si assiste negli anni 2018-2020 a un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento. Tale aumento viene gradualmente riassorbito nel corso del 2021 per poi rientrare nel 2022 sui rendimenti dello scenario di base. Per effetto della minore crescita, l'avanzo primario⁹ si riduce corrispondentemente negli anni 2018-2021 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2024.

- Uno scenario di alta crescita in cui si ipotizza che la crescita reale del PIL aumenti nel periodo 2018-2021 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento¹⁰. La serie del PIL potenziale per gli anni 2018-2021 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo. Dal 2021 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2029 su un valore di 1,5 punti percentuali inferiore rispetto all'ancora dello scenario baseline, mentre la *Total Factor Productivity* (TFP) converge verso i valori medi pre-crisi (0,5 per cento). L'*output gap* si chiude linearmente al 2024. In virtù della maggiore crescita reale dell'economia italiana, la curva dei rendimenti si riduce di 50 punti, per poi convergere a quella dello scenario di base nel corso del 2021. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2018-2021 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2024.

La Tavola IV.2 illustra con maggiore dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL.

La Tavola IV.3 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2018-2021 e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2029.

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la Figura IV.3 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un livello pari a 102,0 per cento del PIL nel 2029. Malgrado la forte riduzione

⁸ Si veda a questo proposito la Nota Metodologica allegata al DEF 2018 alla sezione III.1.

⁹ Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie alternativa dell'avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2017 alla sezione III.2.

¹⁰ Simmetricamente allo scenario di bassa crescita, nello scenario ottimistico si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. L'economia italiana presenterebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione.

rispetto al livello attuale il *benchmark* della regola del debito verrebbe rispettato, nella sua configurazione *forward-looking*, solo nel 2025 sulla base delle proiezioni del 2027. Nello scenario di alta crescita, il rapporto debito/PIL, si ridurrebbe in modo ancora più rapido fino a raggiungere, nel 2029, un valore pari a 86,3 per cento del PIL, circa 16 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base e, soprattutto, sotto la soglia del 90 per cento, al di sotto della quale la sostenibilità del debito non è più considerata dalla Commissione Europea a rischio elevato nel medio periodo¹¹. Il *benchmark* della regola del debito nella sua configurazione *forward-looking* verrebbe conseguito sia nel 2018 che nel 2019 (sulla base delle previsioni del 2020 e del 2021).

Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi, ma ad un ritmo molto lento. A fine periodo raggiungerebbe un valore pari al 118,8 per cento del PIL nel 2029, superiore di circa 17 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo l'orizzonte di previsione.

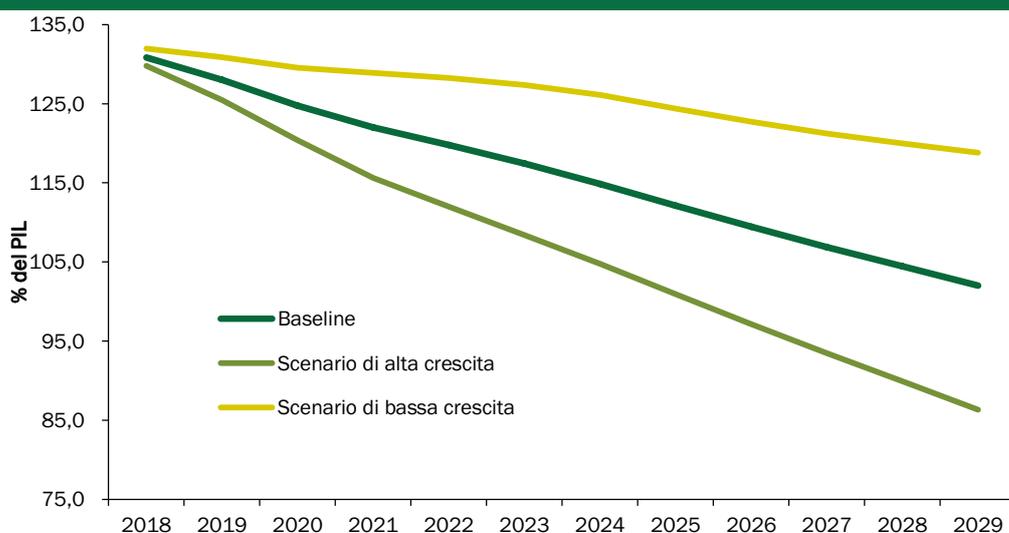
TAVOLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di:		
	Alta crescita	Riferimento	Bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2018-2021 b) convergenza dal 2021 al 2029 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp minore del baseline, e convergenza della TFP al valore medio degli anni pre-crisi (0,5%)	a) scenario base del DEF 2018-2021 b) convergenza a parametri strutturali dello scenario OGWG a T+10 (per es: NAWRU ancora di 9.1% nel 2029)	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2018-2021 b)) convergenza dal 2021 al 2029 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp maggiore del baseline, e convergenza della TFP a valori prossimi allo zero (0,05%)
Curva dei rendimenti	a) Riduzione della curva dei rendimenti di 50 pb dal 2018 fino a fine 2020. b) dal 2021 graduale convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2022 scenario baseline costante.	a) curva dei rendimenti scenario DEF tendenziale (2018-2021) b) Dal 2022 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di 100 pb nel periodo 2018-2020 b) nel 2021 graduale convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2022 scenario baseline costante.
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2018-2021 b) nel 2022-2029 avanzo primario strutturale costante al livello del 2021	a) avanzo primario dello scenario DEF (2018-2021) b) nel 2022-2029 avanzo primario strutturale costante al livello del 2021	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2018-2021 b) nel 2022-2029 avanzo primario strutturale costante al livello del 2021
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2018-2021 b) convergenza al 2% tra il 2021 e il 2024	a) scenario base DEF dal 2018-2021 b) convergenza al 2% tra il 2021 e il 2024	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2018-2021 b) convergenza al 2% tra il 2021 e il 2024

¹¹ Si veda a questo proposito, European Commission, 2017, Debt Sustainability Monitor 2017, Institutional Papers 071. January 2018. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip071_en.pdf

TAVOLA IV.3: SENSIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)

		2018	2019	2020	2021	...	2029
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	3,5	3,8	3,7	3,3	...	2,7
	Scenario di base	2,9	3,2	3,1	2,7	...	2,5
	Scenario di minore crescita	2,3	2,6	2,5	2,1	...	2,3
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	2,1	1,9	1,8	1,7	...	0,7
	Scenario di base	1,5	1,4	1,3	1,2	...	0,5
	Scenario di minore crescita	1,1	0,9	0,8	0,7	...	0,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	0,8	1,0	1,1	1,1	...	0,7
	Scenario di base	0,6	0,7	0,8	0,8	...	0,5
	Scenario di minore crescita	0,3	0,4	0,5	0,5	...	0,3
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-1,0	-0,1	0,6	1,3	...	0,0
	Scenario di base	-1,3	-0,6	-0,2	0,2	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-1,5	-1,1	-0,8	-0,6	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-1,3	-0,1	1,1	1,8	...	1,5
	Scenario di base	-1,6	-0,8	0,0	0,2	...	0,3
	Scenario di minore crescita	-1,8	-1,5	-1,3	-1,5	...	-1,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,8	0,0	0,8	1,1	...	1,5
	Scenario di base	-0,9	-0,4	0,1	0,1	...	0,3
	Scenario di minore crescita	-1,0	-0,9	-0,9	-1,2	...	-1,1
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	2,2	3,3	4,4	5,0	...	4,3
	Scenario di base	1,9	2,7	3,4	3,7	...	3,6
	Scenario di minore crescita	1,8	2,1	2,5	2,5	...	2,8
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	2,7	3,3	4,0	4,3	...	4,3
	Scenario di base	2,6	3,0	3,5	3,6	...	3,6
	Scenario di minore crescita	2,6	2,7	3,0	2,8	...	2,8
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	2,8	2,7	2,7	2,8	...	3,2
	Scenario di base	2,8	2,7	2,8	2,9	...	3,2
	Scenario di minore crescita	2,8	2,8	3,0	3,2	...	3,3
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	129,8	125,5	120,4	115,6	...	86,3
	Scenario di base	130,8	128,0	124,7	122,0	...	102,0
	Scenario di minore crescita	132,0	130,9	129,5	128,9	...	118,8

FIGURA IV.3: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI ALTA E BASSA CRESCITA

Fonte MEF.

IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione vengono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo basata sull'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità.

Rispetto al DEF del 2017, l'orizzonte di riferimento è esteso di ulteriori dieci anni fino al 2070 in base alla metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) che ingloba le nuove proiezioni demografiche di Eurostat con base 2015 e rivede le ipotesi macroeconomiche sottostanti.

Come già riportato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2017, le nuove ipotesi demografiche e macroeconomiche hanno un forte impatto sia sul tasso di crescita occupazionale sia sul tasso di crescita della produttività, causando un marcato aumento del rapporto fra il totale della spesa connessa all'invecchiamento e PIL.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni¹², sanità, *Long Term Care* (LTC), ammortizzatori sociali e istruzione, sono elaborate in linea con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA. In continuità con gli esercizi previsionali predisposti per i precedenti Programmi di Stabilità, sono adottate le ipotesi dello scenario demografico e macroeconomico definite in occasione della predisposizione delle previsioni della spesa pubblica *age-related* del round 2018 del Rapporto sull'Invecchiamento¹³ (*Previsioni EPC-WGA 2018*). Alcuni aggiustamenti sono stati adottati per raccordare i dati del quadro macroeconomico di breve periodo con i valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario *EPC-WGA baseline 2018*.

Le ipotesi demografiche si basano sullo scenario centrale elaborato dall'Eurostat, con base 2015. Tale scenario prevede, per l'Italia: *i*) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, alle 190 mila unità (circa 120 unità in meno rispetto al precedente scenario demografico EuroPop con base 2013), con un profilo crescente fino al 2040 e decrescente successivamente; *ii*) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,9 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; *iii*) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,66.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, per il biennio 2016-2017, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, e per il quadriennio 2018-2021, sono state adottate le proiezioni di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2018. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA

¹²Le previsioni sono elaborate nel presupposto che, come già effettuato in sede di NTI alla legge di bilancio 2017, l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

¹³ European Commission,(2017), The 2018-Ageing Report: Underlying assumptions and projections methodologies, European Economy, Institutional Papers, n. 65 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf).

baseline 2018 opportunamente raccordate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve periodo¹⁴.

Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2045, dove si attesta su un valore attorno all'1,6 per cento per poi scendere a circa 1,5 per cento alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età [15-64] è previsto crescere dal 57,2 del 2016 al 62,3 per cento 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 allo 0,9 per cento medio annuo.

La revisione al ribasso delle proiezioni di crescita rispetto alle precedenti ipotesi di simulazione del DEF 2017 è molto significativa. Si consideri che, nell'orizzonte di proiezione comune, 2015-2060, il tasso di crescita medio annuo del PIL nelle proiezioni del DEF 2017 si attestava attorno all'1,5 per cento, mentre nelle nuove proiezioni esso scende allo 0,9 per cento.

A partire dal 2022, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2,0 per cento.

Le previsioni riportate sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente e tengono conto degli interventi normativi adottati con la legge di bilancio 2018-2020¹⁵.

In particolare, per quanto riguarda la spesa pensionistica, le previsioni per l'anno 2018 e successivi vengono effettuate ipotizzando che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (cosiddetto APE di mercato), introdotto dalla Legge di Bilancio 2017-2019¹⁶ sia qualificato e classificato in contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario alle famiglie.

Le proiezioni della spesa pensionistica, inoltre, tengono conto degli interventi normativi relativi alla Legge di Bilancio 2018-2020 che, nel complesso, non hanno effetti significativi sull'aggregato. Tra questi, si considerano le misure che hanno escluso alcune specifiche categorie di lavoratori addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti dall'incremento, in linea con l'aumento dell'aspettativa di vita, dei requisiti di accesso al pensionamento di 5 mesi che decorrerà dal 1 gennaio 2019 e che porterà l'età anagrafica per l'accesso alla pensione di vecchiaia a 67 anni. Inoltre, vengono inglobati gli interventi normativi che riguardano gli adeguamenti dei requisiti di accesso al pensionamento dei bienni successivi al 2019, che non potranno recepire incrementi dell'aspettativa di vita superiori ai 3 mesi¹⁷.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione sconta gli effetti finanziari dello slittamento al 2018 degli aumenti contrattuali e dei relativi

¹⁴ Le differenze occupazionali evidenziate nel 2021, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA baseline e lo scenario macroeconomico di breve periodo del DEF 2018, sono state progressivamente azzerate. In particolare, sia i tassi di attività sia i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati nei successivi 5 anni. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi dello scenario EPC-WGA baseline sono state confermate a partire dal 2022.

¹⁵ Legge n.205/2017

¹⁶ Legge n. 232/2016

¹⁷ Nel caso in cui l'aspettativa registrasse incrementi superiori ai 3 mesi, i mesi eccedenti verranno recuperati nel biennio immediatamente successivo. In caso di decrementi nell'aspettativa di vita non si procederà ad alcun adeguamento ma gli stessi verranno portati in diminuzione dagli eventuali incrementi che si dovessero registrare nei bienni successivi.

arretrati previsti dalla Legge di Bilancio 2017 nonché gli incrementi aggiuntivi per il rinnovo contrattuale del personale dipendente e in convenzione¹⁸ stanziati dalla Legge di Bilancio 2018.

In materia di ammortizzatori sociali, la previsione tiene conto del progressivo esplicarsi degli effetti di potenziamento delle tutele stabilito con la legislazione a supporto del Jobs Act¹⁹.

Con riferimento al sistema scolastico, la previsione tiene conto dello slittamento al 2018 degli incrementi contrattuali e degli arretrati previsti dalla Legge di Bilancio 2017 nonché degli incrementi contrattuali aggiuntivi previsti dalla Legge di Bilancio 2018.

Relativamente alle singole componenti della spesa *age-related*, a partire dal 2015, in presenza di un andamento di crescita più favorevole del quadro macroeconomico e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,1 per cento attorno al 2020. Successivamente, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il 18,4 per cento attorno al 2040. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa/PIL si riduce rapidamente, attestandosi al 14,9 per cento nel 2060 e al 13,8 per cento nel 2070.

Va sottolineato che il picco di spesa pensionistica del 2040 risulta sensibilmente meno elevato secondo lo Scenario Nazionale elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato e illustrato nella sezione II del DEF 2018, secondo cui tale picco sarebbe pari al 16,2 per cento del PIL - ovvero solo 1,1 punti di PIL al disopra del livello previsto per il 2021²⁰.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario*²¹ 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. 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 2022 e si attesta attorno al 7,7 per cento nel 2060 e al 7,6 per cento nel 2070.

¹⁸ Si rinvia, per maggior informazioni, all'analisi di dettaglio contenuta nel DEF 2018, sez. II.

¹⁹ Decreti legislativi attuativi della Legge n. 183/2014.

²⁰ Cfr. anche: Ragioneria Generale dello Stato, Le Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario, Nota di Aggiornamento n.18, ottobre 2017.

²¹ Il *reference scenario*, applicato dal 2022, prevede, in particolare, 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; 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 *Long Term Care* della spesa sanitaria il *reference scenario* prevede: i) l'applicazione 'parziale' della metodologia del *dynamic equilibrium* in linea con la componente *acute* della spesa sanitaria; ii) la dinamica del costo unitario 'agganciata' alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività pari a 1,1 e che converge linearmente a 1 nel 2070.

TAVOLA IV.4 SPESA PER PENSIONI SANITÀ ASSISTENZA AGLI ANZIANI ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2070)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,9	50,3	46,5	47,8	50,1	52,0	53,7	54,9	55,0	54,4	54,0	53,4	53,0
di cui:													
- Spesa age-related	27,5	27,9	26,6	27,2	28,4	29,6	30,5	30,8	30,1	28,9	28,1	27,3	26,8
Spesa pensionistica	14,8	15,7	15,1	15,8	16,7	17,8	18,4	18,2	17,2	15,8	14,9	14,2	13,8
Spesa sanitaria	7,1	6,7	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2	7,5	7,6	7,7	7,7	7,6	7,6
di cui LTC -													
sanitaria	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC													
socio/assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
Spesa per istruzione	3,9	3,6	3,4	3,2	3,1	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Indennità													
disoccupazione	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	4,2	5,3	6,0	6,7	7,6	8,5	9,0	9,4	9,6	9,7
Entrate Totali	45,6	47,7	45,1	46,5	46,5	46,4	46,4	46,4	46,4	46,4	46,4	46,4	46,4
di cui: Redditi													
proprietari	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tasso di crescita della													
produttività del lavoro	2,6	0,3	0,4	0,2	0,6	0,9	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL													
reale	1,7	1,0	1,3	0,4	0,3	0,3	0,5	1,1	1,3	1,6	1,2	1,4	1,1
Tasso di partecipazione													
maschile (20-64)	78,4	79,5	80,8	80,7	80,5	80,5	80,4	80,7	80,7	80,5	80,5	80,4	80,5
Tasso di partecipazione													
femminile (20-64)	54,6	57,8	60,9	62,9	63,8	64,3	64,5	64,6	64,7	64,7	64,7	64,7	64,8
Tasso di partecipazione													
totale (20-64)	66,3	68,6	70,8	71,8	72,2	72,5	72,6	72,8	72,8	72,8	72,8	72,8	72,9
Tasso di disoccupazione	8,4	11,9	9,7	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4	7,4	7,3	7,3	7,3
Popolazione con 65+/totale													
popolazione	20,4	21,7	23,1	24,7	27,1	29,8	32,1	33,5	33,8	33,7	33,4	32,9	32,8
Indice di dipendenza degli													
anziani (65 e oltre/[20-64])	33,6	36,4	39,1	42,5	47,9	54,8	61,8	66,3	67,7	67,5	66,6	65,4	65,4

Note: Per il quadriennio 2018-2021, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per il programma di Stabilità 2018. Per il periodo successivo si adotta lo scenario che EPC-WGA ha predisposto per le previsioni di spesa *age-related* del round 2018. Fino al 2017, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2018-2021, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica. Le previsioni della spesa sanitaria e per l'assistenza di lungo termine sono effettuate con la metodologia del *reference scenario*. I dati della spesa sanitaria per il 2010 non scontano la diversa contabilizzazione degli interessi passivi, interamente esclusi dall'aggregato di spesa per un importo annuo compreso fra i 250-300 milioni. L'aggregato di spesa per istruzione comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 *level*) mentre non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*). Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per assistenza di lungo corso è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale²². Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socio-assistenziale della spesa per

²² Per quanto riguarda la proiezione delle indennità di accompagnamento, l'importo monetario della prestazione è stato agganciato alla dinamica del PIL pro-capite a partire dal 2023. L'elasticità del costo unitario al PIL pro-capite, differentemente dalle precedenti proiezioni che assumevano un parametro costante e unitario lungo tutto l'orizzonte previsivo, passa da 1,1 a 1 nel 2070. La proiezione delle prestazioni socio assistenziali erogate a livello locale, invece, è stata effettuata sulla base delle ipotesi del *reference scenario*, così come definito per la componente sanitaria della spesa LTC. Per maggiori dettagli, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2017), Rapporto n. 18, capitolo 4.

LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,6 per cento nel 2070.

La proiezione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,7 per cento del 2010 allo 0,8 per cento del 2016, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di circa 0,6 a partire dalla seconda metà del periodo di previsione.

La proiezione della spesa per istruzione in rapporto al PIL²³ presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2022 tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,3 per cento nel 2070.

Sulla base delle nuove ipotesi demografiche e macroeconomiche, il totale della spesa connessa all'invecchiamento decresce da 27,9 per cento del PIL del 2015 al 26,6 per cento del 2020. Successivamente, l'aggregato di spesa aumenta gradualmente fino ad attestarsi al picco del 30,8 per cento del PIL nel 2045. Nell'ultima parte dell'orizzonte di previsione il rapporto torna a ridursi attestandosi al 26,8 per cento del PIL nel 2070.

FOCUS

Le tendenze di medio-lungo periodo delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento e del sistema pensionistico italiano

Le previsioni di medio lungo periodo delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long term care*, ammortizzatori sociali e istruzione) funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche sono elaborate sulla base dello scenario definito in sede di EPC-WGA (Economic policy Committee – Working Group on Ageing). Come è noto l'esercizio triennale di previsione in EPC-WGA è finalizzato a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita.

Come già rappresentato in sede di Nota di Aggiornamento del DEF 2017²⁴, lo scenario elaborato per il round di previsione 2018 presenta per l'Italia significativi peggioramenti rispetto al precedente round del 2015. Questi sono da ascrivere alla revisione del quadro demografico da parte di Eurostat e all'aggiornamento delle ipotesi di natura macroeconomica²⁵.

La revisione delle ipotesi di scenario, particolarmente incisive sul versante della produttività e dei flussi migratori, comportano un rilevante contenimento delle prospettive di crescita del nostro paese: il tasso di crescita del PIL potenziale registra una riduzione media di circa

²³ La definizione di spesa per istruzione concordata in ambito EPC-WGA comprende i livelli di istruzione ISCED da 1 a 8 secondo la classificazione ISCED 2011, escludendo la scuola dell'infanzia (*pre-primary*), che corrisponde al livello ISCED 0, e la formazione permanente (Cfr. European Commission, Special Report n° 1/2006). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2014.

²⁴ Come già anticipato in sede di DEF 2017 (Sezione I, Programma di Stabilità per l'Italia, 2017), e dettagliatamente illustrato nel Rapporto n. 18, "Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nelle relative "Anticipazioni" e nella Nota di aggiornamento del Rapporto n. 18, la contrazione della dinamica strutturale della crescita economica del nostro paese, che emerge dall'aggiornamento delle ipotesi di scenario, si traduce in un peggioramento della previsione delle principali componenti di spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL e, in particolare, della spesa pensionistica.

²⁵ Tra le ipotesi di natura macroeconomica, rilevano, in via aggiuntiva alle conseguenze derivanti dalla nuova base demografica, l'applicazione della metodologia definita in ambito OGWG (Output Gap Working Group), ed approvata da EPC, per l'estrapolazione al decennio (T+10) per quanto attiene alla produttività totale dei fattori (PTF), nonché la revisione, in senso negativo, dell'ipotesi relativa al tasso di disoccupazione strutturale.

0,7 punti percentuali annui nell'intero periodo 2016-2060, passando da un livello medio annuo di circa 1,4 per cento del precedente round 2015 (sostanzialmente in linea con la media UE) a circa 0,7 per cento, un livello all'incirca pari alla metà della media UE secondo gli scenari aggiornati (EPC-WGA 2018)²⁶, e attestandosi in media attorno allo 0,8 per cento nell'intero periodo di previsione 2016-2070.

Sulla base degli scenari definiti in ambito EPC-WGA, il totale della spesa pubblica connessa all'invecchiamento in rapporto al PIL registra un incremento, rispetto al livello del 2015, di circa 3 punti percentuali alla fine dei primi trent'anni del periodo di previsione (Figura R1). Tale aumento è ascrivibile per 2,6 punti percentuali alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari al 18,4 per cento, nel 2042, per circa 0,7 punti percentuali alla spesa sanitaria e per circa 0,3 punti percentuali alla spesa per LTC, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione e per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL.

Rispetto ai livelli previsti nel 2045, l'incidenza della spesa pubblica *age-related*, si riduce progressivamente di circa 4 punti percentuali di PIL al 2070, per effetto della riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che si porta al 17,2 nel 2050 e al 13,8 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 alla successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita sia alla progressiva uscita delle generazioni del baby boom.

La curva in grassetto della Figura R2 mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata, a normativa vigente, sulla base del nuovo scenario EPC-WGA Baseline ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base di assetti normativi antecedenti i principali interventi di riforma. Ad eccezione delle misure adottate con la Legge di Bilancio 2017²⁷, gli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal 2004 hanno prodotto importanti effetti di contenimento. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL ammonta ad oltre 60 punti percentuali di PIL fino al 2050²⁸, di cui circa un 1/3 è da ascrivere alla riforma introdotta con la Legge n. 214/2011.

La previsione, a normativa vigente, della spesa pensionistica sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la Legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, 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 indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella

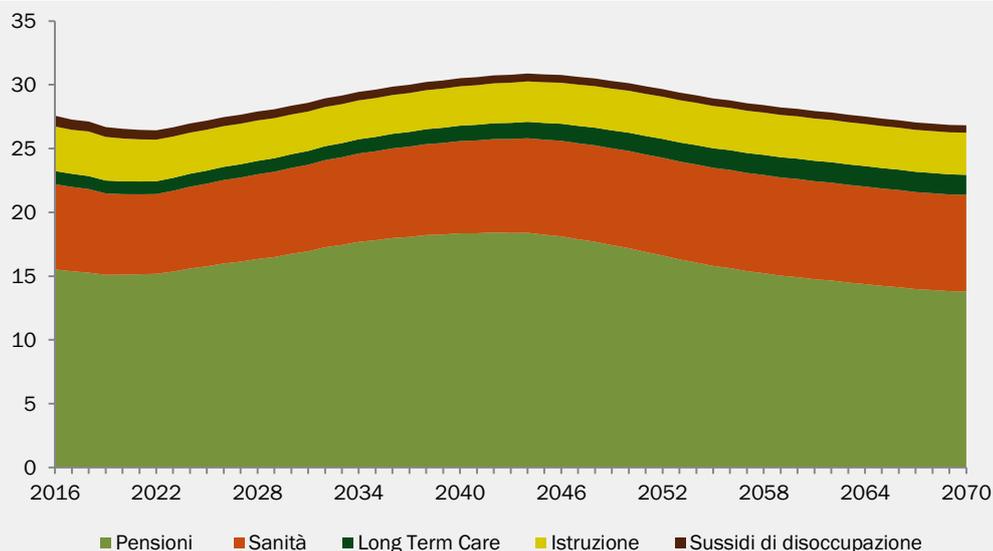
²⁶ European Commission, (2017), 'The 2018-Ageing Report: Underlying assumptions and projections methodologies, European Economy', Institutional Papers, n. 65 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf).

²⁷ Sulla base delle stime e dei presupposti indicati nella relazione tecnica al medesimo provvedimento, le suddette misure determinano una maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL crescente fino a 0,14 punti percentuali di PIL nel 2021 per poi attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali di PIL per gli anni successivi.

²⁸ L'età media al pensionamento (pensionamento di vecchiaia ed anticipato) aumenta da 60-61 del periodo 2006-2010 a circa 64 anni del 2020, 67 del 2040 e circa 68 nel 2050.

sfera di azione amministrativa, garantendo la certezza delle date prefissate per le future revisioni²⁹.

FIGURA R1 - PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, ITC, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018



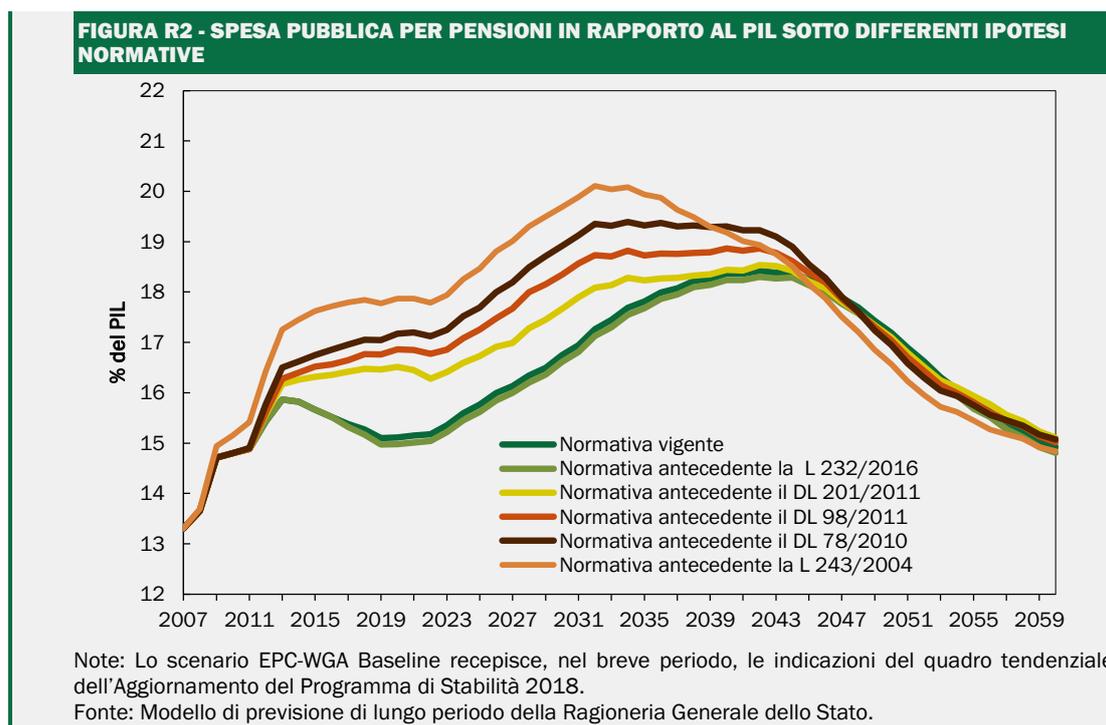
Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2018.

Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Già in sede di Nota di Aggiornamento al DEF 2017³⁰ si è comunque evidenziato che l'adozione di ipotesi macroeconomiche più favorevoli rispetto a quelle approvate dal Comitato di Politica Economica per l'esercizio triennale di EPC-WGA (2018) comporterebbe una minore crescita dell'incidenza in rapporto al PIL della spesa pensionistica (e della spesa *age-related* nel complesso), come anche illustrato nell'apposito riquadro della sezione II del DEF 2018, relativo al cosiddetto Scenario Nazionale.

²⁹ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con Legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con Decreto Direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con Decreto Direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con Decreto Direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017, mentre per l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione, con il relativo Decreto Direttoriale, è in corso di espletamento la relativa procedura amministrativa.

³⁰ Per un maggiore dettaglio circa l'illustrazione e l'analisi delle coerenze interne tra lo scenario di medio-lungo periodo EPC-WGA e lo scenario nazionale si fa rinvio al citato Rapporto n. 18, 'Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario' del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, relative 'Anticipazioni' e, da ultimo, alla Nota di aggiornamento del Rapporto n. 18.



Gli indicatori di sostenibilità fiscale

Gli indicatori di medio e lungo periodo (S1 e S2) consentono di valutare l'impatto della dinamica delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo.

L'indicatore di medio periodo, S1, misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati nei cinque anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF 2018, in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL pari al 60 per cento entro il 2031, e ripagare i costi di invecchiamento.

L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e mantenuto dall'ultimo anno di previsione di questo documento in poi, consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio tendenziali del DEF 2018 e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento.

Più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale necessario e quindi il rischio di sostenibilità. A parità di altre condizioni, più alta è la proiezione delle spese connesse all'invecchiamento e più difficile risulta il mantenimento del vincolo di bilancio intertemporale, poiché si richiederebbero avanzi primari molto consistenti.

La Tavola IV.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive componenti per gli ultimi Programmi di Stabilità e per il recente *Debt*

*Sustainability Monitor 2017*³¹. Per il 2018, si evidenzia un peggioramento del valore di S1 rispetto ai documenti precedenti imputabile in larga misura all'aggiornamento delle proiezioni demografiche e alla revisione delle ipotesi macroeconomiche³².

La scomposizione di S1 per sotto-componenti mostra che il valore relativo alla misura dell'aggiustamento necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello di partenza si mantiene negativo (e pari a 1,6 punti di PIL). Pertanto, sulla base di questa componente, il livello dell'avanzo primario strutturale conseguito nello scenario a legislazione vigente sarebbe sufficiente a stabilizzare il debito al livello del 2021, controbilanciando sia le tendenze all'aumento che possono scaturire dalle spese connesse all'invecchiamento sia il cumulo della spesa per interessi.

Per contro, la componente che incide negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto debito/PIL dal suo livello iniziale al 60 per cento nel 2031. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 5,6 per cento del PIL. Il valore complessivo dell'indicatore è 6,4 per cento, superiore alla soglia di 2,5, al di sopra della quale un paese è considerato ad alto rischio nel medio periodo.

TAVOLA IV.5: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

	DEF 2018	DSM 2017	DEF 2017	2015 Sustainability Report	DEF 2016	DBP 2015
Indicatore S1						
Aggiustamento totale	6,4	6,7	3,9	4,2	3,9	1,7
di cui:						
per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-1,6	0,4	-2,8	-1,4	-2,8	-3,1
per il ritardo dell'aggiustamento	1,4	1,1	0,7	0,7	0,7	0,0
per raggiungere il target del 60%	5,6	5,1	5,6	5,1	5,6	4,7
per costi di invecchiamento	1,0	0,1	0,3	-0,2	0,3	0,1
Indicatore S2						
Aggiustamento totale	0,2	0,6	-1,9	-0,9	-1,9	-2,4
di cui:						
per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-1,3	0,5	-2,0	-0,8	-2,0	-2,4
per costi di invecchiamento	1,5	0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0

Fonte: Elaborazione MEF

Il valore complessivo dell'indicatore S2 è pari a 0,2 per cento, inferiore alla soglia del 2 per cento, sotto alla quale un paese è considerato a basso rischio nel lungo periodo. Per quanto riguarda le sotto-componenti di S2, il valore relativo alla componente che misura l'aggiustamento necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2021 si mantiene negativo (pari a -1,3 punti di PIL),

³¹ European Commission, 2017, Debt Sustainability Monitor 2017, Institutional Papers 071. January 2018. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip071_en.pdf

³² Un esercizio controfattuale mostra come, *coeteris paribus*, applicando le nuove proiezioni demografiche Eurostat con base 2015 e le nuove proiezioni macroeconomiche approvate da EPC WGA al quadro di finanza pubblica del DEF 2017 dello scorso aprile si avrebbe un significativo peggioramento degli indicatori di sostenibilità. L'indicatore S1 passerebbe da 3,9 per cento del PIL a 5,1 per cento, mentre S2 da -1,9 a 0,5 per cento.

coeteris paribus, segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi in rapporto al PIL attesa nel lungo periodo.

L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo

In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base per la proiezione del rapporto debito/PIL nel lungo periodo assume che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL, al livello del 2021, lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2024 e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2021, converge al 3,0 per cento in dieci anni³³. Sulla base di queste assunzioni, il rapporto debito/PIL dello scenario tendenziale del DEF 2018 viene proiettato fino al 2070.

Come mostrato dalla figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo del debito/PIL nello scenario di riferimento del DEF 2018 presentano una dinamica crescente che prevede che il debito salga a circa il 200 per cento del PIL nel 2070. Si tratta di un forte peggioramento in confronto sia alle proiezioni del DEF 2017 sia rispetto alle proiezioni dello scenario nazionale³⁴.

Come più volte evidenziato, l'aggiornamento dello scenario demografico congiuntamente alla revisione delle ipotesi macroeconomiche ha contribuito sensibilmente a modificare le dinamiche attese del rapporto debito/PIL rispetto a precedenti esercizi di simulazione.

Sulla base delle ipotesi sottostanti il DEF 2017, il rapporto debito/PIL avrebbe presentato una dinamica nettamente decrescente da qui al 2060, scendendo sotto la soglia del 60 per cento nel 2053.

A questo riguardo, nonostante l'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche sottostanti e il differente set di proiezioni demografiche, lo scenario nazionale aggiornato³⁵ presenta un andamento poco dissimile da quello

³³ European Commission, 2017, The 2018 Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies, European Economy, Institutional Papers, n. 65 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf).

³⁴ Le proiezioni di lungo periodo dello scenario nazionale si basano, per quanto concerne le ipotesi demografiche, sullo scenario mediano ISTAT, con base 2016. Tale scenario prevede: i) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, alle 152 mila unità con un profilo lievemente decrescente; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,5 anni per gli uomini e a 90,6 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari all'1,59. Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, per il biennio 2016-2017, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, e per il quadriennio 2018-2021, sono state adottate le proiezioni di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2018. Per il periodo successivo, il quadro macroeconomico dello scenario nazionale sconta un tasso di crescita della produttività che gradualmente aumenta dallo 0,4 per cento del 2020 fino al picco dell'1,7 per cento del 2045 per poi scendere all'1,5 nell'ultima parte dell'orizzonte di previsione. Il tasso di attività, nella fascia di età 20-64 anni aumenta dal 68,6 per cento del 2015 al 78,1 per cento del 2070, mentre, alla fine del periodo di previsione, il tasso di disoccupazione converge al 5,5 per cento. Sulla base di tali ipotesi demografiche e macroeconomiche, il tasso di crescita del PIL reale si attesta intorno all'1,2 per cento medio annuo, nel lungo periodo, con un profilo tendenzialmente crescente nel primo decennio, decrescente nel ventennio successivo e in leggera ripresa nell'ultima parte del periodo di previsione. Per ulteriori dettagli si veda RGS, 2017, Rapporto sulle Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario, n.18 (<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita di previsione RGS/2017/Rapporto n. 18 - Nota Aggiornamento.pdf>).

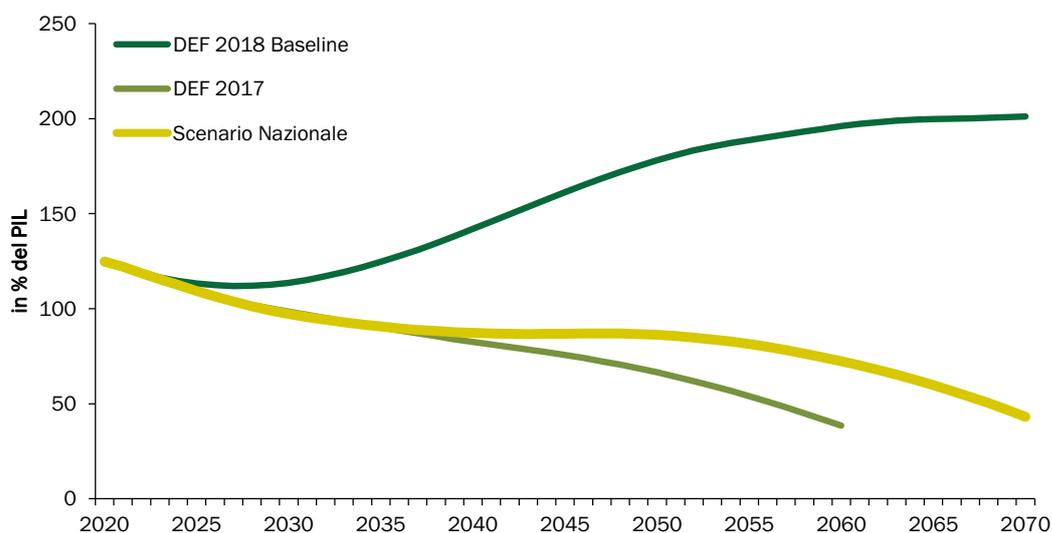
³⁵ Nello scenario nazionale aggiornato, per le spese connesse all'invecchiamento, vengono recepite gli aggiornamenti di contabilità nazionale e le proiezioni a legislazione vigente sottostanti il presente DEF. Pertanto,

del DEF 2017, in forza del fatto che, nel periodo 2021-2060, non si riscontrano differenze tra la media delle spese per sanità, assistenza, istruzione e ammortizzatori sociali (esprese in percentuale del PIL) rispetto alle rispettive proiezioni dello scorso anno. Per contro, la spesa pensionistica in rapporto al PIL nel periodo 2021-2060 risulta essere solo marginalmente superiore (0,2 punti di PIL) a quella delle previsioni dello scorso anno.

Nello scenario nazionale, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi attestandosi al di sotto della soglia del 60 per cento nel 2065.

Al fine di testare la robustezza della previsione del rapporto debito/PIL di lungo periodo nello scenario di riferimento del DEF 2018, a fronte dell'incertezza che lo caratterizza, vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Gli scenari che seguono replicano alcune delle ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo *2018 Ageing Report* della Commissione Europea.

FIGURA IV.4: RAPPORTO DEBITO/PIL SCENARI DI PROIEZIONE A CONFRONTO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce, a partire dal 2015, per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,1 per cento attorno al 2020. Successivamente, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il 16,2 per cento attorno al 2045. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa/PIL si riduce rapidamente, attestandosi al 14,0 per cento nel 2060 e al 13,1 per cento nel 2070. A partire dal 2015, 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 al 7,7 per cento nel 2060 e al 7,6 per cento nel 2070. 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. La proiezione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL decresce linearmente passando dallo 0,9 per cento del 2015 allo 0,4 per cento del PIL dal 2050 in poi. Infine, a partire dal 2015, la spesa per istruzione presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio per poi attestarsi intorno a valori prossimi al 3,0 per cento del PIL.

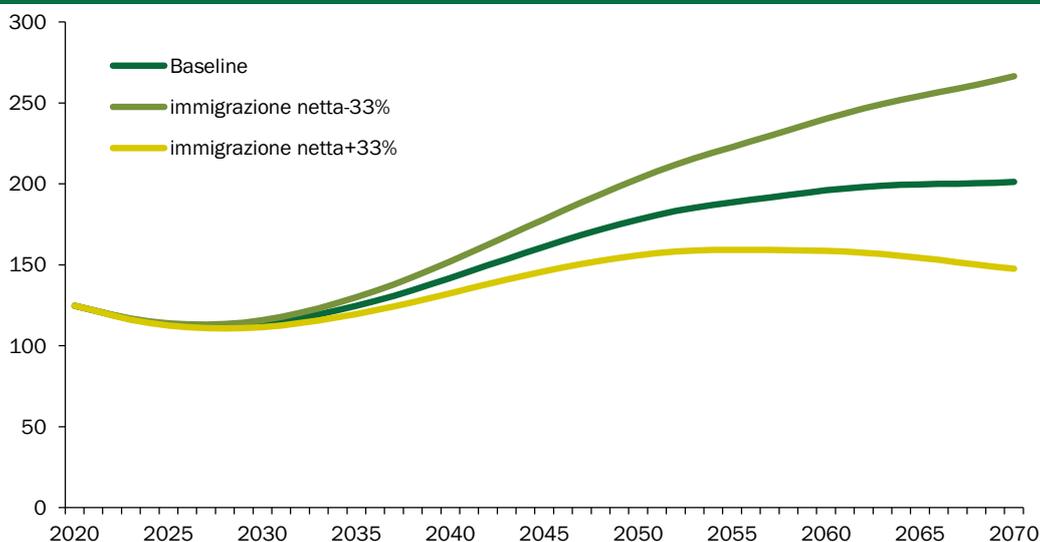
Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno degli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente il peso dei flussi migratori attesi misurando il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane.

In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-WGA e sulla base di uno scenario demografico elaborato *ad hoc* da Eurostat, l'esercizio ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2022-2070: i) una diminuzione del 33 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base, a partire dal 2018; e ii) un aumento del 33 per cento del flusso netto di immigrati, ancora a partire dal 2018.

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.5. A parità di saldo primario strutturale del 2021 e dato il livello del debito iniziale di partenza, un aumento del flusso netto migratorio del 33 per cento a partire dal 2018 permetterebbe di diminuire sensibilmente il rapporto debito/PIL rispetto al *baseline*, con una riduzione media di circa 19 punti di PIL nel periodo 2018-2070. Per contro, la diminuzione del flusso netto migratorio dal 2018 avrebbe l'effetto di incrementare il debito, con un aumento medio rispetto al *baseline* di circa 22 punti di PIL tra il 2018 e il 2070.

FIGURA IV.5: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

L'evoluzione del debito pubblico viene analizzata andando a considerare due ulteriori ipotesi di carattere demografico. In primo luogo, si considera uno scostamento dallo scenario *baseline* dovuto alla progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2018. In questo scenario, l'effetto che si osserva è un aumento del rapporto debito/PIL che, in media, nell'orizzonte 2018-2070 è pari a 6,1 punti di PIL ma crescente a fine periodo.