

nei confronti della Germania. L'evoluzione del profilo dei tassi sarebbe legata al consolidarsi di aspettative di crescita più favorevoli in ragione dell'efficace implementazione delle misure del NGEU. Infine, lo scenario incorpora anche l'ulteriore miglioramento del saldo primario di bilancio dichiarato dallo scenario programmatico prolungato al 2026.

Il terzo scenario alternativo sconta invece l'assenza degli effetti del Next Generation Eu ("NGEU-OFF") ed è ottenuto "per sottrazione". La Direzione I del Dipartimento del Tesoro ha calcolato gli impatti dell'insieme degli investimenti (e delle altre misure) contemplati dal NGEU sul PIL e su tutte le principali variabili macroeconomiche. Il profilo di crescita del PIL è ottenuto sottraendo tali impatti dal quadro macroeconomico programmatico al 2026, che - invece - sconta la piena attuazione del NGEU. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si assume dal 2022 uno spostamento permanente verso l'alto di 50 punti base dell'intera curva. Tale esito sarebbe spiegato da peggiori prospettive di crescita. Maggiori dettagli sulle modalità di simulazione e su ipotesi aggiuntive adottate sono contenuti nel Focus "Le ipotesi di sensitività nel medio periodo".

## FOCUS

### Le ipotesi di sensitività nel medio periodo

Lo scenario "2024" recepisce, negli anni 2021-2024, i tassi di crescita del PIL reale e potenziale del quadro macroeconomico sottostante il presente Documento di Economia e Finanza. Per gli anni successivi al 2024, in linea con la metodologia denominata "t+10" utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group* (OGWG), il tasso di crescita del prodotto potenziale è proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche (è il caso della *Total Factor Productivity*, TFP, che nel 2032 raggiunge un tasso di crescita pari circa allo 0,6 per cento) o assumendo che convergano nel 2032 verso parametri strutturali (è il caso del *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, NAWRU, che converge a un valore ancora pari al 9,05 per cento<sup>16</sup>). L'*output gap* chiude linearmente nei tre anni successivi al 2024 (si azzerà nel 2027). Il PIL sottostante il calcolo del rapporto debito/PIL è dunque prolungato in tale triennio in ragione della chiusura dell'*output gap* e successivamente si muove in linea con la crescita del PIL potenziale. Inoltre, il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione calcolato sull'indice dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2027. Coerentemente con l'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario strutturale del 2025 viene mantenuto costante al livello del 2024 (-1,1 per cento) fino al 2032; fanno eccezione le componenti di spesa *age-related* e *property income*, che determinano un lieve e graduale peggioramento del saldo. Il tasso d'interesse implicito e la spesa per interessi sono calcolati impiegando il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro<sup>17</sup>.

Lo scenario "NGEU-F-ON" recepisce in pieno gli effetti del Next Generation EU. Rispetto allo scenario "2024", la stima del PIL potenziale considera le previsioni del quadro macroeconomico programmatico per il periodo 2021-2026. La metodologia t+10, è utilizzata a partire dal 2027. L'*output gap* si chiude linearmente al 2029. Per effetto del prolungamento dell'orizzonte temporale, l'avanzo primario viene mantenuto costante al suo livello strutturale del 2026 fino alla fine dell'orizzonte di previsione, sempre tenendo conto delle spese *age-related* e delle *property income*. Il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2029, ovvero nell'anno di chiusura dell'*output gap*. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si ipotizza un graduale

<sup>16</sup> Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al presente Documento alla sezione III.4.

<sup>17</sup> Il calcolo del debito e della spesa per interessi è effettuato a partire dalla proiezione del saldo primario.

abbassamento di tutta la curva dei rendimenti rispetto al livello della curva dello scenario "2024", pari a 10 punti base ogni anno fino ad arrivare a fine 2025 a una riduzione di 50 punti base. Successivamente al 2025, la riduzione è mantenuta costante a 50 punti base.

Lo scenario "NGEU-OFF" incorpora in pieno gli effetti del Next Generation EU. Contrariamente allo scenario "NGEU-ON", non si dispone di un quadro macroeconomico completo; tuttavia, si è proceduto alla stima tenendo conto di tutta l'informazione (fornita in termini di scostamenti percentuali, ovvero impatti) necessaria alla stima del PIL potenziale e alla costruzione di uno scenario di sostenibilità del debito fino al 2032<sup>18</sup>. L'*output gap* si chiude linearmente al 2029. L'avanzo primario per il periodo 2021-2026 è ottenuto modificando le entrate e le spese del quadro di riferimento sottostante lo scenario "NGEU-F-ON" tenendo conto delle elasticità alle poste di bilancio e della differente stima di PIL potenziale<sup>19</sup>; a partire dal 2027, si assume che l'avanzo primario sia mantenuto costante al livello del saldo strutturale del 2026, sempre tenendo conto delle spese *age-related* e delle *property income*. Per quanto riguarda i tassi di interesse, si assume uno spostamento verso l'alto di 50 punti base permanente di tutta la curva dei tassi a partire dal 2022.

Gli scenari di sensitività "NGEU-F-ON" e "NGEU-OFF", l'ancora del NAWRU e il tasso di crescita della TFP strutturale convergono verso valori, rispettivamente, più e meno favorevoli rispetto allo scenario "2024", dovendosi tenere conto dell'effetto strutturale della implementazione (o mancata implementazione) del piano NGEU. In particolare, per lo scenario "NGEU-F-ON" il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2034 su un valore di 1 punto percentuale inferiore rispetto all'ancora dello scenario "2024", mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sopra del livello registrato nello scenario "2024" nel 2032, quindi a circa 1,1 per cento. Per contro, nello scenario "NGEU-OFF" il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2034 su un valore di 1 punto percentuale superiore rispetto all'ancora dello scenario "2024", mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sotto del livello registrato nello scenario "2024" nel 2032, quindi a circa 0,1 per cento.

La Tavola R.1 illustra le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL.

<sup>18</sup> Nel periodo 2021-2026 la minore crescita è determinata sottraendo alla variazione del PIL dello scenario NGEU-F-ON la stima dell'impatto sul PIL degli effetti del NGEU stimati dal modello QUEST, che saranno descritti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Con lo scopo di prolungare la simulazione al 2032 utilizzando, come negli altri due scenari, la metodologia t+10, si è proceduto come descritto in seguito. Dal momento che le stime effettuate non forniscono il dettaglio degli impatti su tutte le variabili necessarie per derivare il prodotto potenziale (ad esempio, in termini di differenziale tra occupati di contabilità nazionale e Unità Lavorative Annue, ULA) si è fatto ricorso al modello ITEM, costruendo una simulazione che, a parità di variazione di investimenti, desse luogo agli stessi effetti sul PIL stimati dal modello QUEST. Per ottenere tali effetti si è aumentata la componente esogena di Produttività Totale dei Fattori. Un tale approccio è sostanzialmente compatibile con la natura delle simulazioni effettuate in QUEST, in quanto in quest'ultimo modello lo *shock* è stato attribuito alla componente ad alta produttività degli investimenti. Le variazioni di tutte le variabili necessarie alla stima del prodotto potenziale sono state applicate alle previsioni contenute nel Quadro Macroeconomico sottostante il presente Documento (considerando i dati fino al 2026), consentendo di costruire per esse un sentiero alternativo a partire dal quale si è effettuata la stima delle componenti del prodotto potenziale secondo la metodologia concordata a livello europeo. Tale stima, proiettata oltre il 2027 secondo la metodologia t+10, ha costituito il sentiero del PIL dello scenario "NGEU-OFF".

<sup>19</sup> Per maggiori dettagli, si veda la Nota Metodologica allegata al presente Documento alla sezione III.3.

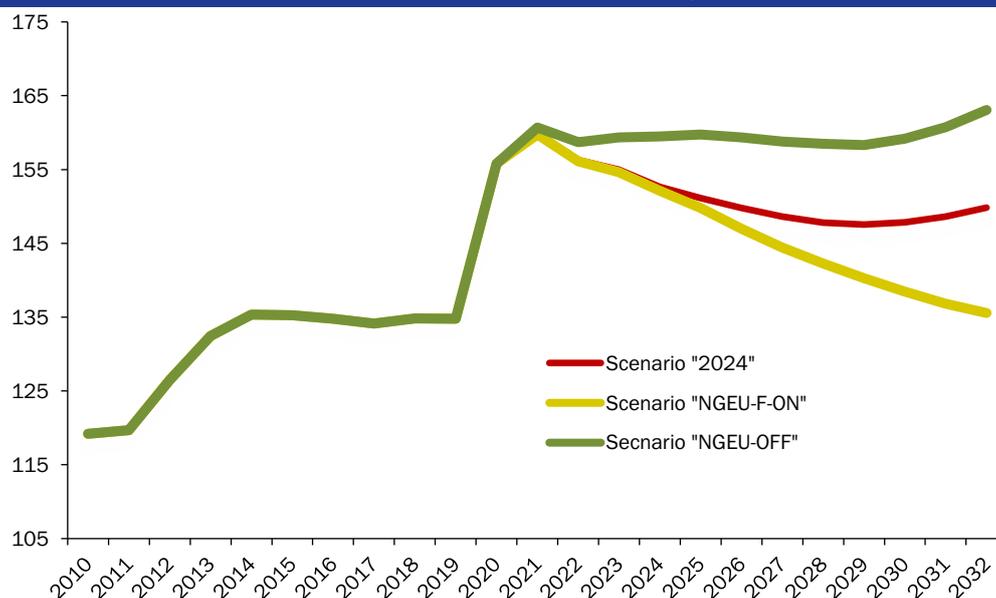
**TAVOLA R.1: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI**

	<b>"NGEU-F-ON"</b>	<b>Scenario "2024"</b>	<b>"NGEU-OFF"</b>
<b>Curva dei rendimenti</b>	<p>a) 2021-2025: curva dei rendimenti dello scenario "2024" ridotta di 10 bp ogni anno fino ad arrivare a fine 2025 a una riduzione di 50 bp</p> <p>b) 2026-2032: la riduzione è mantenuta costante a 50 bp</p>	<p>a) 2021-2024: curva dei rendimenti scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2032: curva dei rendimenti costante</p>	<p>2022-2032: incremento di 50 bp rispetto allo scenario "2024"</p>
<b>PIL</b>	<p>a) 2021-2024: scenario base del DEF</p> <p>b) 2025-2026: crescita coerente con scenario "NGEU-F-ON" (1,4 in entrambi gli anni)</p> <p>c) 2027-2034: convergenza a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. minore dello scenario "2024" e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. superiore allo scenario "2024"</p>	<p>a) 2021-2024: scenario base del DEF</p> <p>b) 2025-2032: convergenza secondo metodologia OGWG t+10 (NAWRU a 9,05%, tasso di crescita della TFP a 0,6%)</p>	<p>a) 2021-2026: crescita coerente con scenario "NGEU-OFF" (rispettivamente -0,6, -0,6, -0,7, -0,8, -0,6 e -0,3 p.p. rispetto allo scenario NGEU-ON)</p> <p>b) 2027-2034: convergenza a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. maggiore dello scenario "2024" e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. inferiore allo scenario "2024"</p>
<b>Avanzo primario</b>	<p>a) 2021-2024: avanzo primario dello scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2026: miglioramento coerente con un aggiustamento medio annuo dell'indebitamento netto pari a 0,5 p.p. annui</p> <p>b) 2027-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2026 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>	<p>a) 2021-2024: avanzo primario dello scenario DEF programmatico</p> <p>b) 2025-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2024 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>	<p>a) 2021-2026: avanzo primario ottenuto tenendo conto delle elasticità alle poste di bilancio a partire dalle ipotesi di finanza pubblica dello scenario "NGEU-F-ON"</p> <p>b) 2027-2032: avanzo primario strutturale pari al livello del 2026 e corretto per la variazione delle spese <i>age-related</i> e delle <i>property income</i></p>
<b>Inflazione</b>	<p>a) 2021-2024: scenario "2024"</p> <p>b) 2025-2026: inflazione coerente con scenario "NGEU-F-ON" (1,3 di crescita annua)</p> <p>c) 2027-2029: convergenza lineare al 2%</p>	<p>a) 2021-2024: scenario "2024"</p> <p>b) 2025-2027: convergenza lineare al 2%</p>	<p>a) 2021-2026: inflazione coerente con lo scenario "NGEU-OFF" (+0,1 p.p. di crescita rispetto allo scenario NGEU-ON negli anni 2025-2026)</p> <p>b) 2027-2029: convergenza lineare al 2%</p>

La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2032.

<b>TAVOLA IV.2: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)</b>		2020	2021	2022	2023	2024	Media 2025- 2031	2032
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario "NGEU-F-ON"	-7.8	5.6	6.2	4.0	3.2	2.8	3.1
	Scenario "2024"	-7.8	5.6	6.2	4.0	3.2	2.8	2.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-7.8	5.1	5.7	3.4	2.6	2.6	2.1
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario "NGEU-F-ON"	-8.9	4.5	4.8	2.6	1.8	1.1	1.1
	Scenario "2024"	-8.9	4.5	4.8	2.6	1.8	0.9	0.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-8.9	3.8	4.2	1.9	1.0	0.8	0.1
Indebitamento netto	Scenario "NGEU-F-ON"	-9.5	-11.8	-5.9	-4.2	-3.3	-2.7	-3.5
	Scenario "2024"	-9.5	-11.8	-5.9	-4.3	-3.4	-4.4	-5.6
	Scenario "NGEU-OFF"	-9.5	-12.0	-6.5	-5.3	-5.0	-5.1	-6.3
Avanzo primario	Scenario "NGEU-F-ON"	-6.0	-8.5	-3.0	-1.5	-0.8	-0.3	-1.0
	Scenario "2024"	-6.0	-8.5	-3.0	-1.5	-0.8	-1.6	-2.3
	Scenario "NGEU-OFF"	-6.0	-8.7	-3.5	-2.3	-2.0	-1.7	-2.2
Tasso di Interesse implicito	Scenario "NGEU-F-ON"	2.4	2.2	1.9	1.8	1.7	1.7	1.9
	Scenario "2024"	2.4	2.2	2.0	1.9	1.8	1.9	2.3
	Scenario "NGEU-OFF"	2.4	2.2	2.0	2.0	1.9	2.2	2.6
Debito Pubblico	Scenario "NGEU-F-ON"	155.8	159.8	156.1	154.6	152.1	142.7	135.5
	Scenario "2024"	155.8	159.8	156.3	155.0	152.7	148.8	149.9
	Scenario "NGEU-OFF"	155.8	160.7	158.7	159.3	159.5	159.2	163.1

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, lo scenario "2024" mostra, dopo il forte rialzo del rapporto debito/PIL nel 2020 e 2021 (di circa 24 punti percentuali) una marcata riduzione nei primi anni di simulazione e una sostanziale stabilizzazione nell'ultimo periodo. Nel 2032, il rapporto debito/PIL raggiunge il 149,9 per cento. Nello scenario "NGEU-F-ON", che recepisce la piena implementazione del piano NGEU, il rapporto debito/PIL mantiene un andamento analogo a quello dello scenario "2024" fino al 2024 (le ipotesi sottostanti sono le medesime, eccezion fatta per le assunzioni sui tassi, leggermente migliorative nello scenario "NGEU-F-ON"), ma prosegue la sua discesa anche oltre, assestandosi nel 2032 al 135,5 per cento, completando il recupero rispetto al valore registrato nel 2019. Nello scenario "NGEU-OFF", che esclude gli effetti del piano NGEU, il rapporto debito/PIL non si riduce, ma rimane sostanzialmente stabile con un lieve rialzo negli ultimi anni di proiezione, arrivando al 163,1 per cento nel 2032.

**FIGURA IV.3: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI ALTERNATIVI**

Fonte: MEF.

### IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo. L'analisi segue la metodologia elaborata nell'ambito del Comitato di Politica Economica - Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico (*Economic Policy Committee - Ageing Working Group o EPC-AWG*). Quest'anno l'EPC-AWG ha pubblicato le proiezioni aggiornate relative alle spese connesse all'evoluzione demografica della popolazione per il periodo 2019 - 2070. L'esercizio della Commissione e degli Stati Membri ha cadenza triennale e si conclude con la pubblicazione dell'*Ageing Report*<sup>20</sup>. Il rapporto 2021 si basa su due set di assunzioni: i) le nuove proiezioni demografiche di Eurostat rilasciate per il periodo dal 2019 al 2100 (EUROPOP2019) e ii) le proiezioni macroeconomiche della Commissione nell'orizzonte di riferimento che arriva al 2070.

L'aggiornamento rispetto al precedente ciclo di valutazione contenuto nell'*Ageing Report 2018* evidenzia per tutti i paesi dell'Unione Europea un rapido invecchiamento della popolazione che comporta da un lato una riduzione significativa della popolazione attiva e dall'altro maggiori esigenze di cura e assistenza sanitaria. Ne conseguono proiezioni delle spese per l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine e l'istruzione elaborate dalla Commissione e dagli Stati Membri e concordate in EPC-AWG. Secondo tali proiezioni, il costo totale dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione Europea è previsto aumentare di 1,9 p.p. di PIL nel lungo periodo raggiungendo il 25,9 per cento del PIL nel 2070.

<sup>20</sup> European Commission, The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, Institutional Paper 142, 20 November 2020, [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)

Di seguito si illustra più approfonditamente l'impatto delle dinamiche demografiche sulla sostenibilità delle finanze pubbliche del Paese nel lungo periodo.

### **L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale**

Le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni, sanità, *Long Term Care* (LTC) ed istruzione, funzionali all'analisi della sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche, sono elaborate in coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG. In linea con la decisione dell'EPC-AWG, a partire dal ciclo di proiezione relativo al Rapporto 2021, le spese per ammortizzatori sociali non sono più considerate come direttamente connesse all'invecchiamento. Pertanto, non vengono proiettate nel medio-lungo periodo e non rientrano nell'aggregato complessivo utilizzato ai fini della valutazione circa la sostenibilità del debito pubblico.

#### ***Le ipotesi alla base dell'esercizio previsivo***

Le previsioni di medio e lungo periodo della spesa pubblica illustrate nella Tavola IV.3 recepiscono i dati di Contabilità Nazionale al 2020 e, per il quadriennio successivo, le previsioni di spesa inglobate nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente. Nel breve periodo, le ipotesi di scenario sono coerenti con il quadro macroeconomico tendenziale elaborato per il Programma di Stabilità del Documento di Economia e Finanza del 2021. Nel medio-lungo periodo recepiscono le principali ipotesi sottostanti allo scenario di previsione *baseline* definito in ambito EPC-AWG per il *round* di previsione 2021 del Rapporto sull'invecchiamento. Le ipotesi di medio-lungo periodo sono state opportunamente raccordate con le previsioni di breve periodo.

Più in dettaglio, le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2019. Tale scenario prevede, 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. Tuttavia, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia 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, Istat ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 31 dicembre 2020. Rispetto al livello della popolazione del 2021 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 944 mila soggetti. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2021.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche: *i*) per il biennio 2019-2020, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, *ii*) per il quadriennio 2021-2024, sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo definito per il DEF 2021;

iii) per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-AWG *baseline* 2021 raccordate con lo scenario macroeconomico.

A partire dal 2024 sia i tassi di attività che i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati ai parametri dello scenario EPC-AWG nell'arco di un decennio. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi dello scenario EPC-AWG *baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025. Dal 2028, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2 per cento, valore raggiunto linearmente dall'1,2 per cento del 2024. Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-AWG (*baseline* 2021), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2045, dove si attesta su un valore attorno all'1,7 per centuale, per poi scendere a circa 1,5 per centuale alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione, nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 58,8 per cento del 2020 al 64,9 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 2024-2070, attorno all'1,2 per cento medio annuo.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Inoltre, sulla base di un'ipotesi tecnica, includono in via preliminare anche alcune voci di spesa che programmaticamente saranno finanziate tramite il programma NextGenerationEU.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, le proiezioni tengono conto delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio per 2021 (Legge n. 178/2020) che prevedono la proroga nel 2020 di "Opzione donna" e le misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia"). Le previsioni includono anche gli effetti normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018) e del complesso degli effetti delle disposizioni del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito in Legge 26/2019 tra cui quelli derivanti dall'introduzione del nuovo canale di pensionamento anticipato "Quota 100" per coloro che nel periodo 2019-2021, maturino il requisito congiunto di un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e di un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni<sup>21</sup>. Le proiezioni della spesa pensionistica inglobano, per il canale del pensionamento anticipato indipendente da requisiti anagrafici e per i cosiddetti lavoratori precoci la disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026<sup>22</sup>. Le previsioni scontano inoltre gli effetti del Decreto Direttoriale che ha fissato l'aggiornamento biennale dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione delle variazioni della speranza di vita con decorrenza dal 2021 senza prevedere variazioni. Inoltre, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, le previsioni inglobano anche la recente revisione biennale dei

<sup>21</sup> La norma prevede un regime delle decorrenze (finestre mobili) differenziato di tre mesi per i lavoratori privati e di sei mesi per i lavoratori pubblici.

<sup>22</sup> Nel corso di questo intervallo temporale, la norma consente di accedere al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica avendo maturato un'anzianità contributiva non inferiore a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Per i lavoratori precoci l'accesso ai trattamenti pensionistici è possibile una volta maturata un'anzianità contributiva di almeno 41 anni. In tutti i casi, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

coefficienti di trasformazione in funzione della variazione delle probabilità di morte avente anche essa decorrenza dal 2021<sup>23</sup>.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, la previsione include, con riferimento alla tornata 2019-2021, l'imputazione al 2022 dei costi per il rinnovo dei contratti per il personale dipendente non dirigente nonché l'attribuzione al 2023 degli oneri per il rinnovo dei contratti dei dirigenti e delle convenzioni relative all'assistenza medico generica e ai professionisti della medicina ambulatoriale interna. La previsione riflette, inoltre, la maggiore spesa necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del COVID-19, inclusa quella afferente al Commissario straordinario<sup>24</sup>. La previsione sconta infine un'ipotesi di contenimento dei costi legati al COVID-19 in ragione di una presunta minore pressione sulle strutture sanitarie. Infine, in considerazione del fatto che l'aggregato di spesa sanitaria oggetto di previsione include solo le voci di spesa di natura corrente, in base ad un'ipotesi tecnica di natura preliminare, vengono inclusi i maggiori oneri correnti connessi ai progetti che programmaticamente saranno finanziati tramite il NextGenerationEU.

Sempre sulla base di un'ipotesi tecnica di natura preliminare, la spesa per *Long-Term Care*, recepisce anche i costi programmaticamente legati al finanziamento di alcuni progetti finanziati tramite il NextGenerationEU. In particolare, quelli ispirati a favorire il processo di deistituzionalizzazione degli anziani, a rafforzare i servizi sociali domiciliari e garantire ulteriori servizi socio-assistenziali in favore della disabilità e contro la marginalità.

Per il sistema scolastico la previsione tiene conto, in particolare, 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>. In base ad un'ipotesi tecnica di natura preliminare, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL include alcune misure di parte corrente e in conto capitale finanziate tramite il programma NextGenerationEU per le classi ISCED 1-8.

### ***I risultati dell'esercizio di previsione***

La componente di spesa più rilevante rimane quella pensionistica. A partire dal 2013, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al

<sup>23</sup> Il Decreto direttoriale del 5 novembre 2019 (GU n.267 del 14 novembre 2019) per l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita avente decorrenza dal 2021 non stabilisce ulteriori incrementi rispetto al provvedimento con decorrenza 2019. Il Decreto direttoriale del 1 giugno 2020 che stabilisce l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione con decorrenza 1° gennaio 2021 è stato pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020.

<sup>24</sup> Di cui all'art. 122 del decreto legge n. 18/2020. In particolare, la legge n. 178/2020 e il decreto legge n. 41/2021 affidano al suddetto Commissario oltre 3 miliardi di euro per il 2021 per l'acquisto di farmaci e la somministrazione dei vaccini.

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

pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio fino a raggiungere il 15,2 per cento nel 2018. Negli anni 2019-2022 la spesa pensionistica in rapporto al PIL aumenta con un picco in corrispondenza del 2020. Il rapporto cresce significativamente a causa della forte contrazione dell'attività economica dovuto all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia a partire da febbraio dello scorso anno. Tuttavia, tale andamento è significativamente condizionato dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019<sup>26</sup> (c.d. Quota 100). Infatti, tali misure determinano un incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati poiché favoriscono il pensionamento anticipato. A partire dal 2023, si assiste ad un triennio di sostanziale stabilità dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL. Dal 2026, la spesa è stimata tornare a crescere raggiungendo il picco del 17,4 per cento del PIL nel 2036. La spesa rimane su livelli superiori al 17 per cento del PIL fino al 2045. Nella fase finale del periodo di previsione, la spesa pensionistica si riduce rapidamente attestandosi al 13,9 per cento del PIL nel 2060 e al 13,4 per cento del PIL nel 2070.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria<sup>27</sup>, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione presenta un profilo crescente a partire dal 2024. La spesa sanitaria si attesta attorno all'7,7 per cento del PIL nel 2060 e al 7,6 per cento del PIL 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 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. Relativamente alle indennità di accompagnamento (c.d. *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 a partire dal 2024.

La previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-AWG. In base ad un'ipotesi di natura tecnica, nel periodo 2021-2026 recepisce parte dei maggiori oneri connessi con il finanziamento dei progetti legati al NextGenerationEU. In generale, il rapporto della spesa per istruzione sul PIL presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per oltre un decennio. Tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. A partire dal 2040 e fino alla fine del periodo di previsione la spesa rimane sostanzialmente costante attestandosi nel 2070 ad un valore pari al 3,2 per cento del PIL.

<sup>26</sup> Convertite con L. n. 26/2019.

<sup>27</sup> I risultati della spesa sanitaria necessitano di una premessa metodologica. Secondo l'approccio consolidato, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia dello scenario di riferimento 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. La metodologia dello scenario di riferimento è applicata a partire da 2024. 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 2021.

**TAVOLA IV.3 - PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA (1) PER PENSIONI, SANITÀ, LTC, SCUOLA IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2021**

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spese Totali	49,7	50,3	57,3	54,1	55,1	56,4	57,4	58,4	58,8	58,2	57,7	57,3	57,2
<i>Di cui</i>													
Spese age related	26,6	26,9	29,5	27,1	28,0	28,7	28,9	29,0	28,3	27,4	26,5	26,0	25,8
Spesa pensionistica (2) (3)	14,7	15,6	17,1	16,0	16,7	17,3	17,3	17,0	15,9	14,8	13,9	13,5	13,4
Spesa sanitaria (2) (4)	6,9	6,6	7,5	6,4	6,7	7,0	7,2	7,5	7,6	7,7	7,7	7,7	7,6
<i>di cui componente LTC</i>	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC - comp. socio-assistenziale (2) (4)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,5
Spesa per istruzione (5)	3,9	3,6	3,9	3,6	3,4	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Spesa per interessi	4,3	4,1	3,5	2,7	2,9	3,5	4,2	5,1	6,1	6,6	6,8	6,9	7,1
Entrate totali	45,5	47,8	47,8	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,5	47,5
<i>di cui redditi proprietari</i>	0,6	0,7	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8

**IPOTESI SOTTOSTANTI (%)**

Tasso di crescita della produttività (x ULA)	2,6	0,1	1,6	0,2	0,7	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	-8,9	0,4	0,6	0,9	1,1	1,3	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
Tasso di partecipazione maschile (15-64)	72,4	73,7	72,9	75,3	75,6	76,5	76,8	76,8	76,3	75,8	75,8	76,1	76,5
Tasso di partecipazione femminile (15-64)	50,8	54,1	54,1	59,1	60,6	62,0	62,5	62,6	62,4	62,3	62,3	62,4	62,6
Tasso di partecipazione totale (15-64)	61,6	63,8	63,5	67,3	68,2	69,4	69,8	69,9	69,6	69,3	69,3	69,5	69,8
Tasso di disoccupazione	8,4	12,0	9,3	8,3	8,5	8,3	7,7	7,2	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione	20,4	21,9	23,2	24,8	27,2	29,8	32,2	33,5	33,8	33,6	33,4	33,1	33,2
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[15-64])	31,1	34,0	36,4	39,2	44,1	50,6	57,0	60,9	61,8	61,3	60,4	59,8	60,3

(1) Per il quadriennio 2021-2024, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale del 09/04/2021 sottostante al DEF 2021. 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 2020, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2021-2024, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica.

(3) La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

(4) A partire dal 2015, il dato della spesa sanitaria tiene conto della previsione 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 2021-2024, la previsione riflette la maggiore spesa necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (DL n. 18/2020, DL n. 34/2020, DL n. 104/2020, DL n. 178/2020 e DL n. 41/2021). In base a un'ipotesi tecnica, i risultati delle previsioni tengono conto dei maggiori oneri correnti connessi ai progetti che programmaticamente saranno finanziati tramite il programma NextGenerationEU. A partire dal 2025, 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 2017. Relativamente al periodo 2021-2024, la previsione riflette la maggiore spesa per il personale, necessaria per fronteggiare l'emergenza epidemiologica legata alla diffusione del virus COVID 19 (DL n. 18/2020, DL n. 34/2020, DL n. 104/2020, DL n. 137/2020, L n. 178/2020, DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021). In base a un'ipotesi tecnica, 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.

(6) 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.

### Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico presentate in questo riquadro costituiscono un elemento essenziale nella valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche italiane. Le previsioni di spesa sono state elaborate sulla scorta delle principali ipotesi sottostanti lo scenario macroeconomico e demografico di base del prossimo Rapporto 2021 sull'Invecchiamento (*Ageing Report 2021*), in via di pubblicazione all'inizio del maggio prossimo. Come noto, tali ipotesi vengono concordate a livello europeo dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* (WGA) del Comitato di Politica Economica (*EPC - Economic Policy Committee*) del Consiglio Europeo<sup>28</sup>.

In questo contesto, le ipotesi sottostanti e le proiezioni di spesa elaborate dalla Commissione Europea e dal WGA sono finalizzate a supportare in modo coordinato e omogeneo l'analisi della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi Paesi europei, nell'ambito della verifica del rispetto delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita e dei processi del semestre europeo che riguardano il coordinamento delle politiche economiche nazionali<sup>29</sup>.

In considerazione del fatto che le ripercussioni della crisi epidemiologica in corso sono difficili da misurare e valutare, soprattutto su un orizzonte di previsione pluridecennale, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione Europea e dal *Working Group on Ageing* nell'ambito dei lavori per il Rapporto del 2021, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione consolidata adottata in passato, nell'ipotesi che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Gli scenari 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)). Di norma, le ipotesi sottostanti allo scenario *EPC-WGA Baseline* vengono aggiornate con cadenza triennale, in corrispondenza della pubblicazione del Rapporto sull'Invecchiamento o, in casi particolari, a seguito dell'adozione di importanti interventi in ambito previdenziale o socio-sanitario. Al fine di tenere conto degli effetti macroeconomici e fiscali dell'adozione degli interventi di natura previdenziale adottati con il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019, nel novembre 2019 il *Working Group on Ageing* ha portato a termine un esercizio di *peer review* sul sistema pensionistico italiano, con l'Olanda come paese esaminatore, a cui è seguito un ulteriore esercizio di *peer review* che si è chiuso a fine novembre 2020. Mentre le attività legate a questo ultimo esercizio si inseriscono nell'ambito dell'usuale aggiornamento triennale delle previsioni con i relativi risultati che verranno pubblicati congiuntamente al prossimo Rapporto sull'Invecchiamento del 2021, il precedente esercizio di *peer review* ha invece condotto all'aggiornamento delle previsioni del Rapporto di *Ageing* 2018. A questo proposito si veda la nota 2019 - *Peer Review on Italy: Fiche on Pensions* elaborata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/country\\_fiche\\_it-2019\\_peer\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/country_fiche_it-2019_peer_review.pdf)).

<sup>29</sup> Inoltre, nell'ambito della congiuntura attuale caratterizzata dalla crisi economico-sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19, gli scenari di medio e lungo periodo predisposti in ambito EPC-WGA saranno utilizzati dalla Commissione Europea come strumento di supporto per la valutazione dei Piani di Ripresa e Resilienza presentati dagli Stati membri per l'accesso ai fondi del *NextGenerationEU* che, come noto, mirano a garantire a livello comunitario, una ripresa sostenibile e inclusiva nel medio e lungo periodo.

<sup>30</sup> Tuttavia, dato che l'incertezza sulle conseguenze in ambito economico dell'epidemia da Covid-19 resta molto forte, in linea con esercizi simili previsti in ambito europeo per il prossimo Rapporto di *Ageing* 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. Tali scenari ipotizzano che la durata e l'intensità dell'epidemia e della recessione 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

Alla luce di tali presupposti, mentre per il periodo 2020-2024 le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale, per il lungo periodo (fino al 2070), la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce le proiezioni demografiche Eurostat<sup>31</sup> con base 2019. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, si assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,1 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo<sup>32</sup> (i.e. 2020-2070).

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 2021<sup>33</sup>, nonché le misure attuate con precedenti interventi normativi quali, per esempio, il Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019.

realizzazione. Per maggiori dettagli si può fare riferimento alle simulazioni di lungo periodo del rapporto debito/PIL basate sugli scenari avversi presentate in questo capitolo del Programma di Stabilità e al Box 1 della Nota di Aggiornamento del Rapporto RGS del 2020 n. 21 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>31</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. Tuttavia, occorre rilevare come l'Istat, recependo le rilevazioni del Censimento permanente, abbia 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 dei dati del Bilancio demografico mensile, l'Istat ha recentemente aggiornato il dato della popolazione complessiva al 31 dicembre 2020. Rispetto al livello della popolazione del 2021 stimato da Eurostat nelle previsioni demografiche con base 2019, i nuovi dati mostrano una riduzione di circa 944 mila soggetti. In questo contesto, gli effetti negativi prodotti dall'epidemia Covid-19 hanno solo in parte contribuito ad amplificare la tendenza ormai consolidata al declino di popolazione che è comunque in atto dal 2015. Tenendo conto di queste recenti rilevazioni, la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL è stata effettuata a partire da una ricostruzione per età della popolazione residente al 1 Gennaio 2021. A questo riguardo, si veda, Istat, 2021, *La dinamica demografica durante la pandemia Covid-19* ([https://www.istat.it/it/files//2021/03/REPORT-IMPATTO-COVIDDEMOGRAFIA\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/03/REPORT-IMPATTO-COVIDDEMOGRAFIA_2020.pdf)) e Istat e-ISS, 2021, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente anno 2020* ([https://www.istat.it/it/files/2021/03/Report\\_ISS\\_Istat\\_2020\\_5\\_marzo.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/03/Report_ISS_Istat_2020_5_marzo.pdf)).

<sup>32</sup> Ai fini delle previsioni di medio-lungo periodo, è stato ipotizzato che le differenze occupazionali evidenziate nel 2024, nel confronto fra lo scenario *EPC-WGA baseline* e lo scenario macroeconomico di breve periodo del DEF 2021, vengano progressivamente azzerate. In particolare, sia i tassi di attività sia i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati nell'arco di un decennio. Conseguentemente, nel medio-lungo periodo, il tasso di occupazione aumenta di 3,5 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2024. Per quanto riguarda la dinamica della produttività, le ipotesi di crescita dello scenario *EPC-WGA baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025 con assunzioni differenziate per TFP e *capital deepening*. Nel periodo 2024-2070, la produttività per occupato, risultante sulla base delle ipotesi strutturali dello scenario *EPC-WGA Baseline*, è prevista crescere, in media, dell'1,4 per cento con un profilo di crescita che aumenta nei successivi quindici anni e si stabilizza intorno all'1,7 per cento a partire dal 2038 per poi convergere all'1,5 per cento nel 2070. Tali ipotesi si basano sul presupposto che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo.

<sup>33</sup> In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono la proroga nel 2020 di "Opzione donna" vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato per le donne che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (quali, in particolare, quelle interessate alla cosiddetta "nona salvaguardia").

Come è noto, quest'ultimo provvedimento, in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018)<sup>34</sup> ha istituito un nuovo canale di pensionamento anticipato a cui possono accedere tutti i lavoratori che maturino i seguenti requisiti congiunti nel triennio 2019-2021: un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni<sup>35</sup>.

Il Decreto Legge n. 4/2019 prevede, inoltre, ulteriori interventi in materia pensionistica. In particolare, la norma impone la riduzione al livello del 2018, ossia a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne, del requisito dell'anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica mediante il blocco, per il periodo 2019-2026, dei relativi adeguamenti alla speranza di vita<sup>36</sup>.

Le nuove regole introdotte dal Decreto Legge n. 4/2019 hanno un impatto finanziario significativo, avendo come finalità quella di rendere più agevole l'accesso al pensionamento anticipato.

Tuttavia, 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 (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia a cui si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il biennio 2019-2020 (e 2021-2022) è pari a 67 anni<sup>37</sup>; b) il pensionamento anticipato consentito, indipendentemente dall'età e dalla data di prima assunzione con un periodo di contribuzione elevato, pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne adeguato, dal 2027, agli incrementi della speranza

<sup>34</sup> La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7 miliardi l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n. 4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di 3,8 miliardi annui dal 2028. In questa sede, tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti, non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico. Ciò in quanto, in assenza di un dettagliato intervento normativo che ne disciplini l'utilizzo, non ne è nota la destinazione (le finalità dell'autorizzazione di spesa sono molteplici) e l'attribuzione alla voce spesa pensionistica risulterebbe in palese contrasto con le Raccomandazioni della Commissione europea per il semestre 2019 e il semestre 2020.

<sup>35</sup> La norma prevede regole di accesso al pensionamento differenziate per i lavoratori del settore privato e per quelli del settore pubblico. Per i primi, è previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici pari a tre mesi a partire dalla data di maturazione dei suddetti requisiti congiunti. Per i lavoratori del settore pubblico, con l'eccezione del comparto scuola per il quale si applicano disposizioni specifiche, l'accesso ai trattamenti pensionistici si perfeziona decorsi 6 mesi dal conseguimento dei suddetti requisiti congiunti.

<sup>36</sup> Anche a questo canale si applica il regime delle decorrenze per cui il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi 3 mesi dal conseguimento del requisito di anzianità contributiva. La disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026 è prevista anche per i cosiddetti lavoratori "precoci" i quali possono accedere al pensionamento una volta maturata un'anzianità contributiva di 41 anni. Anche per i lavoratori precoci, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

<sup>37</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 rivalutata in base all'andamento del PIL.

di vita, cui si aggiunge, limitatamente ai lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996 e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato<sup>38</sup>, 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 indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'Istat. Al di fuori di quanto stabilito dal Decreto Legge n. 4/2019, che ha previsto per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età la disapplicazione per il periodo 2019-2026 degli adeguamenti per la speranza di vita, per tutti gli altri requisiti di accesso al pensionamento, 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>39</sup>.

La previsione della spesa pensionistica<sup>40</sup> 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 risente negativamente dell'ulteriore fase di contrazione degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di 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 per circa un triennio attestandosi al 15,2 per cento nel 2018.

Dopo il 2018, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia una lunga fase di crescita che si protrae per circa un ventennio.

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL fa inizialmente registrare un significativo rimbalzo, raggiungendo un livello pari al 17,1 per cento nel 2020 a cui segue un ripiegamento nei due anni seguenti, alla fine dei quali si attesta su un livello pari al 16,1 per cento, quasi un punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018. In questi anni, l'aumento dell'incidenza della spesa in rapporto al prodotto è spiegato dalla forte contrazione

<sup>38</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 rivalutato in base all'andamento del PIL.

<sup>39</sup> 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, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018. Da ultimo, con decorrenza 2021, sono stati adottati l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento, avente incremento nullo, con decreto direttoriale del 5 novembre 2019, pubblicato in GU il 14 novembre 2019, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 1 giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020.

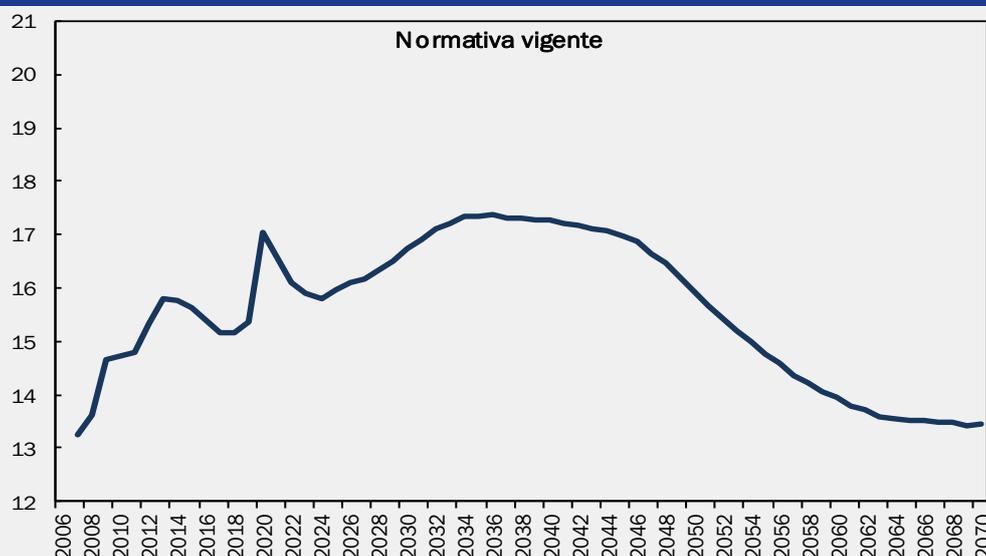
<sup>40</sup> Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

dei livelli di PIL a seguito degli effetti dell'emergenza sanitaria. A questi effetti, però, si aggiunge un maggior ricorso al pensionamento anticipato, risultante dalle misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019 che, nel periodo dal 2019 al 2021 favoriscono una più rapida uscita dal mercato del lavoro e il conseguente aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Successivamente, anche per un parziale recupero dei livelli occupazionali, si assiste ad un triennio di sostanziale stabilità, al termine del quale, però, la spesa in rapporto al PIL ricomincia a crescere per un decennio passando dal livello del 16,1 per cento del 2026 al picco del 17,4 per cento del 2036. Dopo tale punto di massimo, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL fa registrare una debole decrescita almeno fino al 2045, anno in cui raggiunge il livello del 17,0 per cento. In questi anni, la crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuta 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.

Dopo il 2045, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia velocemente a decrescere portandosi al 15,9 per cento nel 2050 e al 13,9 per cento nel 2060 fino a convergere al 13,4 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.

#### SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL



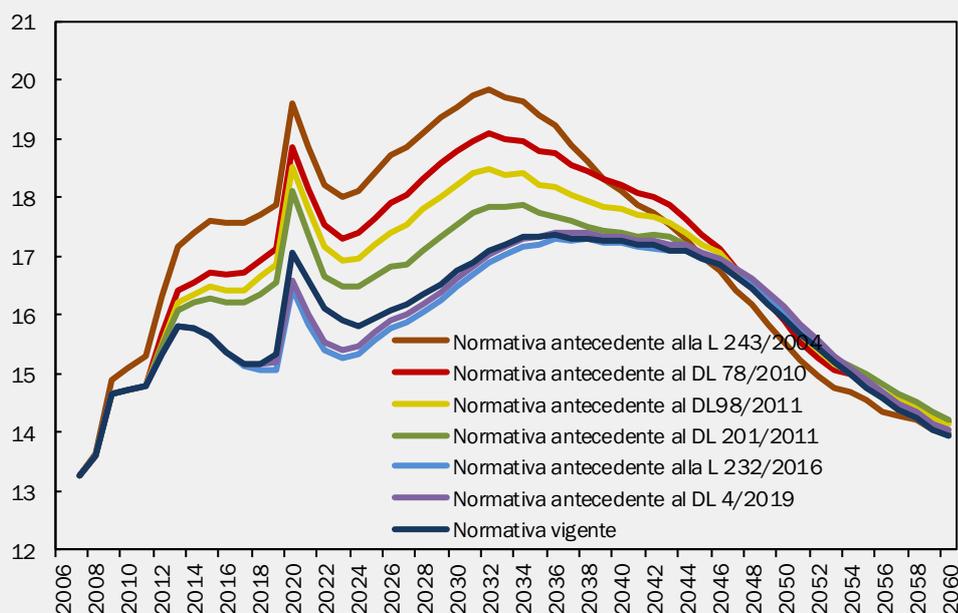
**Note:** Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2021.

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

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 i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, gli interventi successivi e, in particolare, le misure contenute nel Decreto Legge n. 4/2019 convertito con Legge n. 26/2019 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.

#### Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL, sotto differenti ipotesi normative



**Note:** Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2021.

**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

La dinamica del debito pubblico nel lungo periodo è stimata utilizzando le proiezioni di spesa modulate sull'andamento demografico congiuntamente all'andamento dell'economia fino all'orizzonte temporale del 2070. Nello scenario di riferimento ed in coerenza con le proiezioni del medio periodo, la crescita economica è allineata alla crescita del PIL potenziale e il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2026, in coincidenza con gli ultimi valori programmatici disponibili. Successivamente la componente di spesa del bilancio pubblico evolve per via delle spese legate all'invecchiamento della popolazione e alla variazione dei redditi proprietari.

Come mostrato in Figura IV.4, le proiezioni di lungo periodo del debito in rapporto al PIL disegnano una dinamica da principio declinante, ma nel periodo finale di simulazione nuovamente crescente. Nello scenario di riferimento, stimato adottando le ipotesi di lavoro concordate in EPC-AWG, il rapporto debito su PIL giunge ad un minimo di 139,4 nel 2032 per poi tornare a fine periodo a 149,8. Nel commentare la tendenza alla risalita del rapporto debito/PIL mostrata dalla