



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL  
**DOCUMENTO  
DI ECONOMIA  
E FINANZA 2019**





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL  
**DOCUMENTO  
DI ECONOMIA  
E FINANZA 2019**

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
**Giuseppe Conte**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Roberto Gualtieri**

Deliberata il 30 settembre 2019

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

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono presentate, a normativa vigente, nell'ipotesi dello scenario nazionale base<sup>11</sup>. Pertanto, la previsione di lungo periodo (fino al 2070) della spesa pensionistica in rapporto al PIL recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat<sup>12</sup>, con base 2017, mentre, per quanto riguarda il quadro macroeconomico, assume un tasso di crescita del PIL reale che si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo nel corso dell'orizzonte previsivo<sup>13</sup>.

La previsione della spesa pensionistica<sup>14</sup> in rapporto al PIL, riportata in figura 1, 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, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. 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 sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni<sup>15</sup>.

La previsione tiene conto degli interventi normativi contenuti nella Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019), tra i quali l'introduzione del nuovo regime di indicizzazione dei trattamenti pensionistici in vigore nel periodo 2019-2021 e l'applicazione nel quinquennio

<sup>11</sup> L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

<sup>12</sup> Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Complessivamente, i parametri demografici con la nuova previsione della popolazione Istat risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,34 del 2017 all'1,59 del 2065, con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2065 raggiunge 86,1 anni per gli uomini e 90,2 anni per le donne con un incremento, rispettivamente, di 5,5 e 5,2 anni rispetto al 2017 e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 165 mila unità fino al 2065 con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2018), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2019), Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario, Rapporto n. 20.

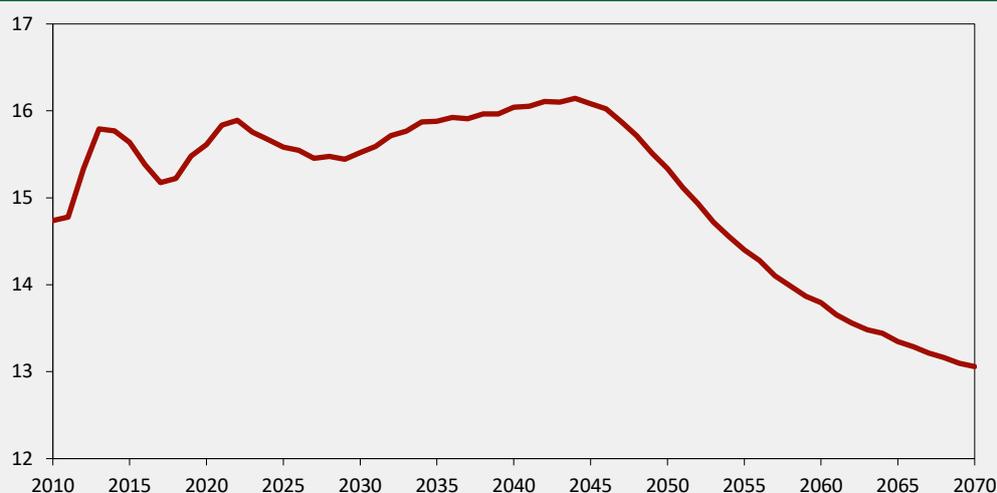
<sup>13</sup> Per il periodo 2019-2022, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Il tasso di occupazione, invece, aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Il tasso di disoccupazione decresce progressivamente fino a convergere sul valore di 5.5 per cento nel 2050.

<sup>14</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.

<sup>15</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.

2019-2024 dell'aliquota di riduzione per pensioni di importo superiore a 100.000 euro lordi. Infine, le previsioni scontano le misure previste dal Decreto Legge n. 4/2019, convertito con la Legge n. 26/2019<sup>16</sup> che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato consentendo, in particolare, l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021<sup>17</sup> e, stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026<sup>18</sup>.

**FIGURA R1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)**



Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente, negli anni successivi, dell'ulteriore fase di contrazione del PIL. 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, per poi iniziare una fase di crescita a partire dal 2019 fino al 2022. Segue una fase di lieve flessione che si protrae fino al 2029 dove il rapporto raggiunge il 15,4 per cento. Successivamente, il rapporto spesa e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,1 per cento nel 2044. Infine, il rapporto scende rapidamente portandosi al

<sup>16</sup> Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. 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 4 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

<sup>17</sup> È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

<sup>18</sup> È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

15,3 per cento nel 2050 e al 13,1 per cento nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

La contenuta flessione nel triennio 2015-2017 del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è largamente spiegata dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. L'andamento dal 2019 al 2027 è condizionato, in una prima fase di crescita del rapporto spesa/PIL, sia dall'esplicarsi delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019, che favoriscono una più rapida uscita dal mercato del lavoro e il conseguente aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati, sia dalla crescita reale molto contenuta del Prodotto Interno Lordo. Nel periodo successivo, la flessione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è imputabile, in parte, alla riduzione dell'importo medio di pensione conseguente all'anticipo del pensionamento e, in parte, dal recupero dei livelli occupazionali.

Negli anni che seguono e fino al 2044 l'aumento della spesa pensionistica in rapporto al PIL è essenzialmente dovuto all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

Infine, la rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase 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 risente sia della progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia degli effetti dell'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

A fronte delle previsioni del sistema pensionistico descritte sopra, basate sullo scenario nazionale e utili a valutarne le tendenze di medio periodo, le previsioni fino al 2070 del complesso 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 nello scenario EPC-WGA *baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat<sup>19</sup> con base 2015, è finalizzato 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.

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale<sup>20</sup> pari all'1,0 per cento medio annuo il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 3 punti

<sup>19</sup> Le ipotesi demografiche Eurostat, con base 2015 prevedono per l'Italia: i) un flusso netto di immigrati di circa 190 mila unità medie annue, 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.

<sup>20</sup> Per il periodo 2019-2022 sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale definito per la Nota di Aggiornamento al DEF 2019. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline* 2018, così come presentate nel Rapporto "The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies" - European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Tali ipotesi strutturali sono state opportunamente modificate per recepire l'impatto di lungo periodo sulla permanenza al lavoro delle misure adottate con il DL 4/2019. Le differenze occupazionali evidenziate nel 2022, nel confronto fra lo scenario EPC-WGA *baseline* e lo scenario macroeconomico di breve periodo della Nota di Aggiornamento al DEF 2019 sono state progressivamente azzerate. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario EPC-WGA *baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2025.

percentuali negli anni 2015-2045, (Tavola. 1). Tale aumento è ascrivibile per 2,4 punti percentuali alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 18,4 per cento, nel 2042, per circa 0,9 punti percentuali alla spesa sanitaria e per circa 0,3 punti percentuali alla componente assistenziale della spesa per LTC, a fronte di una riduzione della spesa per istruzione e per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL.

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2044, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL, si riduce progressivamente di circa 4 punti percentuali al 2070, grazie al contributo della spesa pensionistica in rapporto al PIL la cui incidenza si riduce dal 18,2 per cento nel 2044 al 13,7 per cento nel 2070. La rapida diminuzione 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 è dovuto sia all'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita che alla progressiva uscita delle generazioni del *baby boom*.

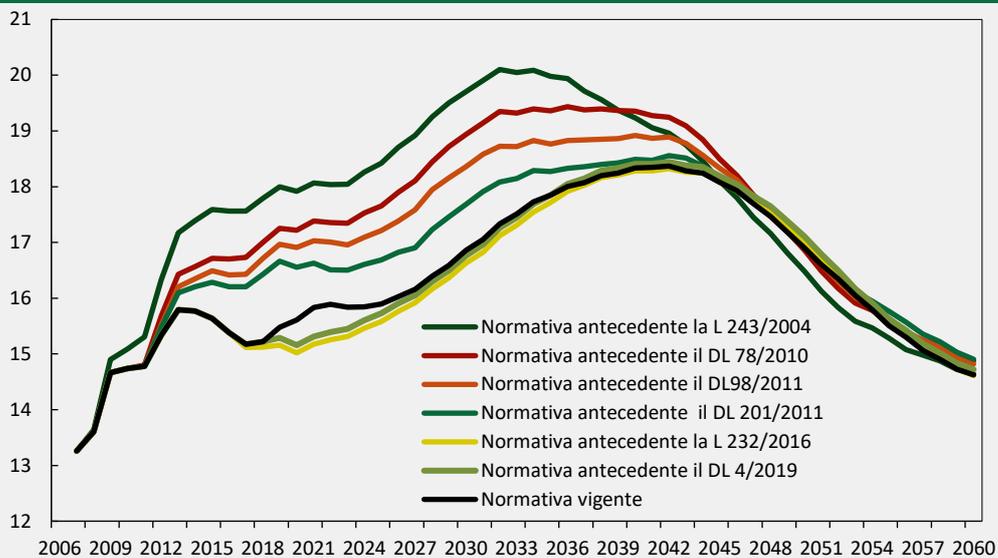
**TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (pensioni, sanità, LTC, scuola ed ammortizzatori sociali) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018**

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14,7	15,6	15,6	15,9	16,9	17,9	18,3	18,1	16,9	15,5	14,6	14,0	13,7
Sanità	7,0	6,7	6,6	6,6	6,9	7,2	7,4	7,6	7,8	7,9	7,9	7,8	7,8
- di cui componente LTC	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC - comp. socio-assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6
Scuola	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
Ammortizzatori sociali	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
Totale	27,4	27,9	27,4	27,5	28,6	29,8	30,7	30,8	30,0	28,8	28,0	27,3	26,9

La curva in grassetto della Figura 2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario EPC-WGA, ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 e nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2036, 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.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 63 nel 2017, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

**FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE (scenario EPC-WGA 2018)**



Nota: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale della Nota di Aggiornamento DEF 2019. Fonte: Modello di previsione di lungo periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

### III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

#### La programmazione di bilancio per i prossimi anni

La manovra per il triennio 2020-2022 punta a preservare la sostenibilità della finanza pubblica e a creare al contempo spazi fiscali per completare l’attuazione delle politiche di inclusione e attivazione del lavoro già in vigore e per rilanciare la crescita economica nel segno della sostenibilità ambientale e sociale e dello sviluppo delle competenze.

Nella risoluzione che ha approvato il DEF 2019, il Parlamento ha impegnato il Governo ad annullare l’aumento dell’IVA previsto per gennaio 2020. Il nuovo Governo ha confermato questo impegno. Insieme al finanziamento delle cosiddette politiche invariate, la cancellazione dell’aumento IVA conduce la stima di indebitamento netto della PA al 2,7 per cento del PIL nel 2020. Un tale livello di deficit nominale in rapporto al PIL corrisponderebbe ad un significativo peggioramento del saldo strutturale, che è uno degli indicatori considerati ai fini dell’osservanza delle regole fiscali interne ed europee.

L’orientamento espresso dalla Commissione Europea e da altre organizzazioni internazionali si è chiaramente spostato verso l’opportunità di una *stance* fiscale espansiva per l’area dell’euro, che dovrebbe essere frutto di una politica di stimolo da parte dei Paesi membri in surplus e di un graduale consolidamento fiscale da parte degli Stati più indebitati. La politica di bilancio dell’Italia delineata nel presente documento contribuirà al conseguimento di tale obiettivo per il complesso dell’area euro, con l’auspicio che i Paesi membri che attualmente godono di ampi spazi di bilancio li utilizzino per contrastare l’affievolimento della loro crescita economica. Inoltre, il Governo si impegnerà a favore della rapida attuazione di un