

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

L'epidemia scoppiata a seguito del contagio da COVID-19 e le misure di contenimento che sono state adottate per contrastarne la propagazione hanno profondamente impattato sulle relazioni sociali e, in generale, sull'economia italiana. Nel 2021, l'economia italiana è tornata a crescere. Tuttavia, gli effetti della crisi epidemiologica da COVID-19 non sono stati ancora definitivamente superati e la ripresa attuale è caratterizzata dal permanere di strozzature dal lato dell'offerta le quali hanno condotto al repentino aumento del costo delle materie prime e dell'inflazione. In tale contesto, la crisi causata dal conflitto in Ucraina ha ulteriormente contribuito ad aumentare le tensioni geopolitiche e la volatilità dei fenomeni macroeconomici. La formulazione di previsioni macroeconomiche e di spesa assume pertanto i contorni di un esercizio estremamente complesso, soprattutto in un orizzonte pluridecennale.

Tenendo conto di questi caveat, in linea con l'approccio adottato dalla Commissione europea e dal *Working Group on Ageing* del Comitato di Politica Economica del Consiglio europeo (EPC-WGA) nell'ambito dei lavori per il Rapporto sull'Invecchiamento del 2021²⁸, le previsioni di medio e lungo periodo presentate in questo Riquadro sono state elaborate secondo l'impostazione consolidata adottata in passato. Il presupposto è che gli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria e dall'attuale contesto di incertezza abbiano un impatto di breve periodo e temporaneo e che non modifichino i parametri strutturali sottostanti agli scenari macroeconomici e demografici di riferimento²⁹.

Alla luce di tale approccio, le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano vengono elaborate, a normativa vigente, con riferimento alle ipotesi dello scenario nazionale base. La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL³⁰ utilizza le nuove previsioni della popolazione dello scenario mediano Istat con base 2021 rilasciate all'inizio dello scorso agosto. Il nuovo esercizio di previsione ha modificato solo marginalmente le precedenti proiezioni in base 2020 con effetti concentrati solo nei primi anni di previsione³¹.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, per il periodo 2022-2025, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale. Nell'orizzonte di previsione di medio-lungo periodo (2026-2070) il tasso di crescita del PIL reale si attesta attorno all'1 per cento medio annuo. Complessivamente, dal 2021 la crescita del PIL reale risulta essere dell'1,1 per cento medio

²⁸ Gli scenari macroeconomici e demografici di medio-lungo periodo definiti ai fini della predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche age-related EPC-WGA del 2021 sono stati pubblicati in European Commission (2020), *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy, Institutional Paper n. 142 (si veda: https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en), mentre le previsioni di spesa sono state pubblicate a maggio 2021 in European Commission (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Economy, Institutional Paper 148 (si veda https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en).

²⁹ Tuttavia, al fine di tenere conto dell'ampia incertezza che caratterizza l'attuale quadro macroeconomico e geopolitico, 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 avversi recepiscono le quantificazioni, presentate nel DEF 2022, risultanti dalle ipotesi di una eventuale e più o meno prolungata carenza di gas. In questo quadro, si assume che, nell'orizzonte temporale del DEF 2022, l'attuale shock inflattivo si dispieghi con intensità differente. Si considerino a questo riguardo, le simulazioni di lungo periodo contenute nel Box 5.2 del Rapporto RGS 2022 n. 23 - Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_pensionistica/).

³⁰ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentato in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995.

³¹ Per un confronto tra le due previsioni si veda, https://demo.istat.it/previsioni2017/dati/nota_previsioni_demografiche_demo.pdf.

annuo, mentre il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni aumenta di circa 8,5 punti percentuali rispetto al valore del 2021.

La previsione della spesa pensionistica sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel corso degli ultimi decenni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (legge n. 335/1995) e alle regole introdotte sia nel 2004 e sia nel 2010 e successivamente con la legge n. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia e 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 e 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, e 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 revisioni³².

Le previsioni della spesa per pensioni in rapporto al PIL sono elaborate a legislazione vigente e includono le più recenti misure adottate con la legge di bilancio 2022³³, nonché i maggiori oneri derivanti dagli interventi previsti nel D.L. n. 115/2022 del 9 agosto 2022, con riferimento alle misure in favore dei pensionati³⁴. Le previsioni tengono altresì conto degli interventi attuati con precedenti provvedimenti quali, per esempio, il decreto legge n. 4/2019 convertito con legge n. 26/2019.

Questo ultimo intervento ha introdotto significative agevolazioni al pensionamento anticipato, consentendo ai soggetti che entro il 31 dicembre 2021³⁵ maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi (cd. Quota 100), di ritirarsi anticipatamente, 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 2019-2026³⁶ e riaprendo i termini di accesso a 'Opzione donna', oggetto di successive proroghe.

³² A questo riguardo, occorre ricordare che, con decreto ministeriale del 27 ottobre 2021 pubblicato in GU il 10 novembre 2021, è stato adottato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2023, avente, al pari di quello del 2021, incremento nullo. Inoltre, con decreto direttoriale del 1° giugno 2020, pubblicato in GU n.147 dell'11 giugno 2020, è stato deliberato, con decorrenza 2021, anche l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione.

³³ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 234/2021 prevedono la proroga di 'Opzione donna' vale a dire della misura che consente l'accesso al pensionamento anticipato, con ricalcolo contributivo del trattamento pensionistico per le donne che nel 2021 maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome. Per entrambe le categorie, dal momento della maturazione dei requisiti, è previsto un regime di decorrenze (finestra mobile) che è pari a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome. La legge n. 234/2021 ha inoltre previsto l'estensione del pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (cd. Quota 102) con il relativo regime delle decorrenze pari a 3 mesi per i lavoratori del settore privato e a 6 mesi per i dipendenti pubblici.

³⁴ In sintesi, le misure si sostanziano in interventi di rivalutazione delle pensioni mediante anticipo del conguaglio di 0,2 per cento dal 2023 al 2022 (relativo al tasso di inflazione registrato nel 2021) e un incremento di 2 punti percentuali per le pensioni fino a 35.000 euro limitatamente alle mensilità di ottobre-dicembre (inclusa la tredicesima mensilità).

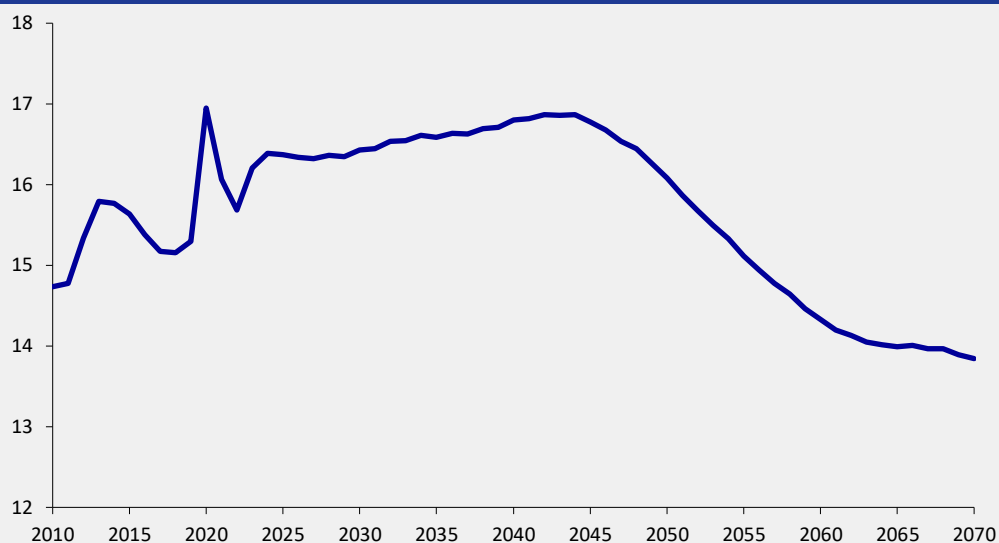
³⁵ È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

³⁶ 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.

Come previsto dal D.L. n.4/2019, il canale di pensionamento anticipato Quota 100 riguarda i soggetti che hanno maturato i requisiti al 31 dicembre 2021. Tuttavia, anche gli anni successivi al 2021 risentono degli effetti di questa misura sia in quanto il beneficio dell'anticipo ha carattere pluriennale sia in quanto per i lavoratori che hanno maturato i requisiti per l'adesione a Quota 100 rispettivamente nell'ultimo trimestre 2021, per il settore privato, e nell'ultimo semestre 2021, per il settore pubblico, l'accesso al pensionamento è consentito solo a partire dal 1° gennaio 2022. Inoltre, i soggetti eleggibili che hanno maturato i requisiti nel triennio 2019-2021 ma che finora hanno scelto di non aderire a Quota 100 conservano anche negli anni successivi il diritto al pensionamento con il più favorevole regime. A questi effetti si sommano anche quelli dovuti alla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che maturano i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102), peraltro significativamente più contenuti in ragione dei più elevati requisiti, della limitata durata temporale e dell'applicazione di Quota 100 che ha consentito un significativo accesso al pensionamento nel periodo precedente.

La previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL basata sulle ipotesi dello scenario nazionale è riportata nella Figura R1. A partire dal 2010, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, già in crescita negli anni precedenti a causa alla fase acuta della recessione, continua ad aumentare in ragione dell'ulteriore fase di contrazione. 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.

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



Fonte: Elaborazioni MEF.

Dal 2019 e fino al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL aumenta, prima repentinamente, raggiungendo un picco pari al 16,9 per cento nel 2020, e poi si riduce nei due anni seguenti, attestandosi al 2022 su un livello pari al 15,7 per cento, mezzo punto percentuale di PIL al di sopra del dato del 2018. La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di prodotto dovuti agli effetti della fase iniziale e più acuta dell'emergenza sanitaria. Tuttavia, tale andamento è condizionato anche dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel decreto legge n.4/2019 convertito con legge n.26/2019 (tra cui Quota 100), le quali, favorendo il pensionamento anticipato, determinano per gli anni 2019-2021 un sostanziale incremento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.

Tenuto anche conto che, nel biennio 2023-2024 il profilo del deflatore del PIL risulta sensibilmente inferiore a quello del tasso di indicizzazione e dell'elevato livello dell'indicizzazione medesima (imputabile all'impennata del tasso di inflazione registrata a partire dalla fine del 2021 e prevista fino al 2023), la spesa in rapporto al PIL aumenta significativamente portandosi, alla fine del biennio, al 16,4 (1,2 punti percentuali superiore al livello del 2018), livello che viene sostanzialmente mantenuto fino al 2030.

Successivamente al 2030, il rapporto tra spesa e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,9 per cento nel 2044. Tale dinamica è essenzialmente dovuta 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. L'effetto dovuto all'aumento del numero dei trattamenti previdenziali sopravanza quello relativo al contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

A partire dal 2045, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL diminuisce rapidamente portandosi al 16,1 per cento nel 2050 e al 13,8 per cento nel 2070. La rapida riduzione nell'ultima fase del periodo di previsione è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna all'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* e istruzione), funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche in ambito europeo, sono elaborate sulla base dello scenario definito e concordato dal Comitato di Politica Economica, *Working Group on Ageing* (EPC-WGA) del Consiglio europeo, per il round di previsioni 2021, i cui risultati sono presentati nell'*Ageing Report 2021* pubblicato a maggio 2021³⁷.

Come è noto l'esercizio triennale di previsione nello scenario *EPC-WGA baseline*, che recepisce le proiezioni demografiche Eurostat con base 2019³⁸, 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 e dei processi di formulazione delle Raccomandazioni Specifiche emesse dal Consiglio per il Semestre europeo.

³⁷ European Commission (2021), cit.

³⁸ Occorre, tuttavia, sottolineare che la popolazione rilevata dall'Istat al 1° gennaio 2022 risulta inferiore di circa 1.200.000 soggetti rispetto a quella prevista da Eurostat per la stessa data. Tenendo conto di ciò, la previsione delle spese *age-related* in rapporto al PIL è stata effettuata a partire dalla popolazione residente al 1° gennaio 2022, mantenendo gli stessi parametri strutturali della previsione in oggetto. Inoltre, va anche rilevato che al 2070 le previsioni demografiche non aggiornate dello scenario EPC-WGA, benché allineate nel valore iniziale presentano una maggiore popolazione di circa 5,3 mln rispetto allo scenario Istat base (2021), superiore di circa l'11% rispetto alle previsioni Istat aggiornate. L'Istat, negli aggiornamenti delle previsioni demografiche effettuati (base 2020 e base 2021) nello scenario nazionale, ha infatti rivisto in senso peggiorativo l'evoluzione sia del tasso di fecondità che del numero netto di immigrati. Ciò ha condotto a una revisione significativamente al ribasso della previsione della popolazione residente accentuando i caratteri della transizione demografica negativa, con le relative conseguenze sulla sostenibilità della spesa *age-related* già rappresentati nella Nota di aggiornamento del Rapporto RGS n. 22 (dicembre 2021) e nel Rapporto RGS 2022 n. 23. Qualora le prossime proiezioni Eurostat, attese per marzo 2023, seguissero le indicazioni dell'Istat è verosimile attendersi una analoga contrazione della popolazione con conseguenti effetti sulla spesa *age-related*.

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (PENSIONI, SANITÀ, LTC, SCUOLA) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2021

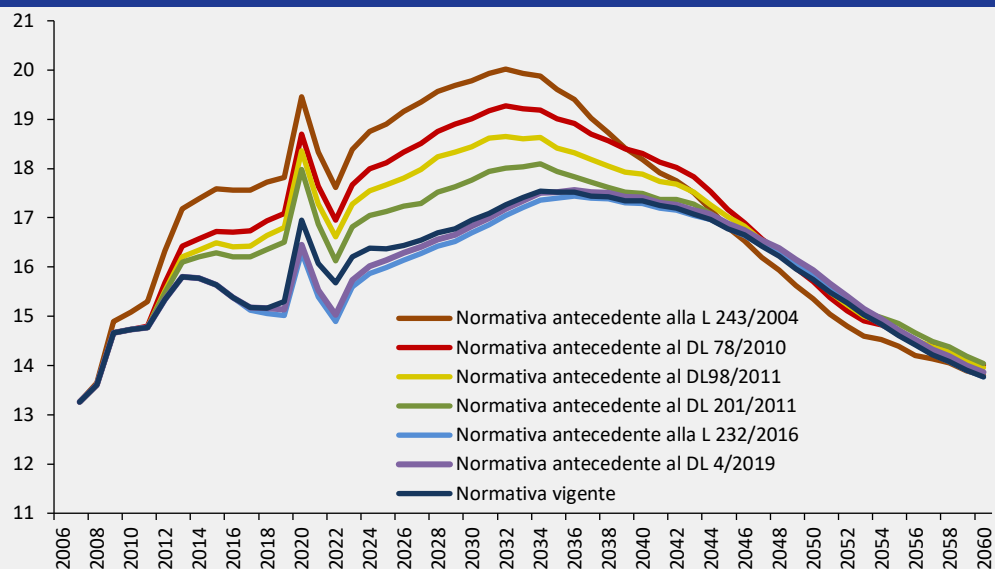
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	14,7	15,6	16,9	16,4	16,9	17,5	17,3	16,8	15,7	14,6	13,8	13,4	13,4
Sanità	6,9	6,6	7,4	6,1	6,3	6,6	6,8	7,0	7,2	7,3	7,3	7,2	7,2
- di cui componente LTC	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
LTC - comp. socio-assistenziale	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,4
Istruzione	3,9	3,6	4,0	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
Totale	26,6	26,9	29,5	27,0	27,8	28,6	28,6	28,4	27,8	26,8	26,0	25,5	25,4

Sulla base dello scenario definito in ambito EPC-WGA per il round 2021 che assume, nel corso dell'orizzonte previsivo, un tasso di crescita del PIL reale pari all'1,2 per cento medio annuo, il totale della spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL registra un incremento di circa 2,2 punti percentuali nel periodo dal 2018 al 2040, anno in cui il complesso della spesa pubblica connessa all'invecchiamento raggiunge il picco del 28,6 per cento del PIL (Tavola R1). Tale aumento è ascrivibile al complesso della spesa pensionistica e sanitaria. La prima, infatti, aumenta di 2,2 punti percentuali, raggiungendo il valore di maggiore incidenza sul PIL, pari a 17,5 per cento nel 2034, mentre la seconda si incrementa di circa 0,4 punti percentuali di PIL. La spesa per LTC, invece, segna un incremento di 0,1 punti percentuali di PIL, compensata da una riduzione della spesa per istruzione di 0,4 punti percentuali.

Rispetto ai livelli massimi previsti nel 2040, l'incidenza del complesso della spesa pubblica *age-related* rispetto al PIL diminuisce progressivamente negli anni successivi. Complessivamente, alla fine dell'orizzonte di previsione, l'aggregato di *spesa age-related* si riduce di 3,2 punti percentuali di PIL grazie al contributo della spesa pensionistica che, passando dal livello del 17,3 per cento del 2040 al livello del 13,4 per cento nel 2070, diminuisce di 3,9 punti percentuali di PIL. Il rapido decremento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nella fase finale del periodo di previsione è determinato 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*.

La Figura R2 presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente, secondo lo scenario EPC-WGA Baseline (curva nera), ponendola a confronto con quelle che si sarebbero avute sulla base dei regimi antecedenti ai principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione antecedente al D.L. n. 4/2019, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 convertito con legge n. 26/2019, nella legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), nella legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019), nella legge di bilancio per il 2021 (legge n. 234/2021) e nel D.L. n. 115/2022, 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.

FIGURA R2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE (scenario EPC-WGA 2021)



Fonte: Elaborazioni MEF.

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.