



VI. SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'analisi dell'evoluzione di lungo periodo di quelle componenti della spesa pubblica maggiormente legate alla dinamica demografica e delle loro implicazioni sul debito pubblico, condotta nel presente capitolo, vuole soddisfare, *inter alia*, le esigenze del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC), che pone l'accento sulla salvaguardia della sostenibilità delle finanze pubbliche in Europa. Si ritiene, infatti, che l'obiettivo di finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo sia cruciale ai fini di una interpretazione prudente dei requisiti del PSC.

Le più recenti previsioni demografiche concordano nel ritenere che, nei prossimi decenni, fattori quali, i bassi tassi di fertilità e il prolungarsi delle aspettative di vita altereranno in maniera sostanziale la struttura per età della popolazione europea, con conseguenze non trascurabili sulla finanza pubblica e sul loro assetto socio-economico, tra cui una drastica contrazione della popolazione in età lavorativa. In tale contesto, l'Italia emerge in quanto paese con il più elevato tasso di invecchiamento della popolazione¹ e tra quelli che registrano un saggio di crescita nel tempo² dell'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi superiore ai 30 punti percentuali. Nonostante questo, l'evoluzione attesa delle spese *age-related* appare, invece, piuttosto incoraggiante.

Il governo italiano risponde alle sfide poste nei prossimi anni da una popolazione che invecchia con una strategia composita che include, tra i suoi obiettivi principali, la garanzia di finanze pubbliche che siano sostenibili nel lungo periodo, come dimostrato dalle pagine che seguono.

VI.1 L'IMPATTO DELL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE SULLE SPESE PUBBLICHE

Sulla base di quanto richiesto dal nuovo codice di condotta per la redazione dei programmi di stabilità, si riportano nel seguito le proiezioni della spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione in rapporto al PIL, per il periodo 2005-2050, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e

¹ L'indice di dipendenza degli anziani dagli attivi era pari al 28 per cento nel 2003, il più elevato della UE25 ed in crescita fino al 62 per cento nel 2050. Fonte: proiezioni Ageing Working Group, contenute nello Special Report n.° 1/2006 "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004-2050)".

² Nel periodo 2003-2050, fonte dati EPC e Commissione Europea.



macroeconomiche di riferimento (Tavola 13) sottostanti l'esercizio.³ Lo scenario demografico, in particolare, riflette la previsione centrale "ad hoc AWG" dell'Eurostat con base 2004,⁴ mentre il quadro macroeconomico nel medio-lungo periodo risulta coerente con le ipotesi concordate in seno ad *EPC Ageing Working Group* (EPC-AWG).⁵

Le proiezioni delle varie componenti di spesa, a politiche invariate, sono aggiornate con il quadro normativo in vigore a settembre 2007 e scontano gli effetti delle misure introdotte nel disegno di Legge finanziaria per il 2008 nonché gli effetti delle misure di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su "Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili". Nel dettaglio, la proiezione della spesa sanitaria sconta gli effetti di una maggiore spesa per il personale,⁶ mentre l'andamento delle spese per indennità di disoccupazione incorpora le modifiche intervenute nei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola e agricola.⁷

³ Le proiezioni recepiscono in pieno le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario base definito e concordato in ambito EPC-AWG, fatta eccezione per l'aggiornamento di alcuni dati iniziali e per alcuni aggiustamenti necessari a rendere questi ultimi consistenti con i livelli strutturali delle variabili di scenario. Si rimanda, per un approfondimento della metodologia di riferimento, al rapporto EPC-AWG già citato in precedenza..

⁴ Per l'Italia, lo scenario considera: (i) un flusso netto annuo di immigrati pari a 150 mila unità, (ii) un incremento della speranza di vita fra il 2005 ed il 2050 di 5,3 anni per i maschi e di 4,4 anni per le donne e (iii) un tasso di fecondità totale al 2050 di poco superiore al livello iniziale (e pari a 1,4) .

⁵ Per l'anno 2007 sono state recepite le indicazioni contenute nella RPP 2008, mentre nel periodo 2008-2050 si fa riferimento allo scenario centrale concordato a livello europeo. Fanno eccezione, come già citato in nota, alcuni aggiustamenti che si sono resi necessari al fine di raccordare l'aggiornamento dei livelli iniziali con i valori di medio-lungo periodo. In particolare, questo ha riguardato il tasso di disoccupazione nel 2007, pari, sulla base della RPP 2008 al 6%, e tale da essere di mezzo punto percentuale inferiore rispetto al tasso di disoccupazione ipotizzato nello scenario base EPC-AWG nel 2015. Si è operato come segue: il tasso di disoccupazione è stato mantenuto invariato per tutto il periodo di previsione, al livello 2007, compensando i maggiori livelli occupazionali che ne sarebbero conseguiti nel medio-lungo periodo, con una riduzione equivalente del tasso di attività e mantenendo, pertanto, pressoché invariato il livello strutturale del tasso di occupazione rispetto allo scorso Aggiornamento (eccezion fatta per gli effetti, contenuti, indotti dagli interventi di rimodulazione dei requisiti di accesso al pensionamento previsti nel disegno di legge attuativo del Protocollo del 23 luglio scorso). In conseguenza, il processo di convergenza verso il livello del tasso di occupazione di medio-lungo periodo definito in ambito EPC-AWG, ha comportato automaticamente un'attenuazione della dinamica occupazionale e, conseguentemente, del PIL (il cui tasso di crescita risulta in media, inferiore, di circa 0,2 punti percentuali nel triennio 2008-2010, rispetto allo scenario originario definito in ambito EPC-WAG). Anche la dinamica della produttività risente degli effetti indotti dalla minore dinamica occupazionale degli anni iniziali. Nel medio-lungo periodo, tuttavia, il tasso di crescita della produttività assume un profilo crescente per poi convergere all'1,7 per cento a partire dal 2030.

⁶ In linea con quanto previsto nel disegno di legge finanziaria per l'anno 2008.

⁷ Sono previsti incrementi, per la misura e la durata, dei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti normali e, per la misura, dei trattamenti di disoccupazione ordinaria non agricola con requisiti ridotti, nonché la revisione dei trattamenti di disoccupazione agricola.



La proiezione della spesa pensionistica oltre a recepire le disposizioni relative all'aumento delle pensioni basse del Protocollo,⁸ incorpora gli effetti finanziari dello specifico disegno di legge governativo di attuazione deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 17 ottobre.

TAVOLA 13: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITA', ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (2005-2050) ¹

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Spesa Totale	-	-	46,2	45,8	45,5	45,8	46,2	46,5	46,1	45,2
di cui: Spesa age-related	26,2	26,0	25,9	26,4	27,0	27,9	28,7	29,3	29,2	28,7
Spesa pensionistica	14,0	14,0	13,8	14,1	14,5	15,2	15,6	15,8	15,3	14,6
di cui: Pensioni di vecchiaia e anzianità	13,7	13,7	13,6	13,9	14,3	15,0	15,5	15,7	15,2	14,4
di cui: Altre pensioni (invalidità e superstiti)	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Spesa sanitaria ²	6,7	6,8	7,0	7,2	7,5	7,7	8,0	8,3	8,5	8,6
Assistenza agli anziani	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3
Spesa per istruzione ³	4,3	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,5	3,6	3,7	3,7
Spesa per indennità di disoccupazione ²	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Spese per interessi	4,5	4,9	4,0	3,1	2,3	1,7	1,2	0,9	0,7	0,3
Entrate Totali ⁴	-	-	47,1	47,0	47,0	47,0	47,0	46,9	46,9	46,9
di cui: redditi proprietari	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
IPOTESI										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	0,4	1,1	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Tasso di crescita del PIL reale	0,0	1,8	1,9	1,5	1,3	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	79,2	81,1	82,8	82,4	82,3	82,6	83,1	83,6	84,1	84,0
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	53,6	56,8	59,5	60,4	60,3	60,6	61,4	62,7	63,4	63,8
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,4	68,9	71,2	71,5	71,4	71,7	72,4	73,3	73,9	74,1
Tasso di disoccupazione	7,7	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Popolazione con 65 e oltre/totale popolazione ⁵	19,5	20,6	22,0	23,2	24,7	27,1	29,9	32,3	33,7	33,9
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/(20-64)) ⁵	31,9	33,9	36,9	39,4	42,5	48,0	55,0	62,1	66,5	67,4

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze fra i valori presentati in tabella. Nella prima parte della tabella i valori sono espressi in percentuale del PIL

2) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

3) Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione continua) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*).

4) Inclusive dei redditi proprietari

5) Fonte: Eurostat, scenario centrale "Ad hoc AWG", base 2004.

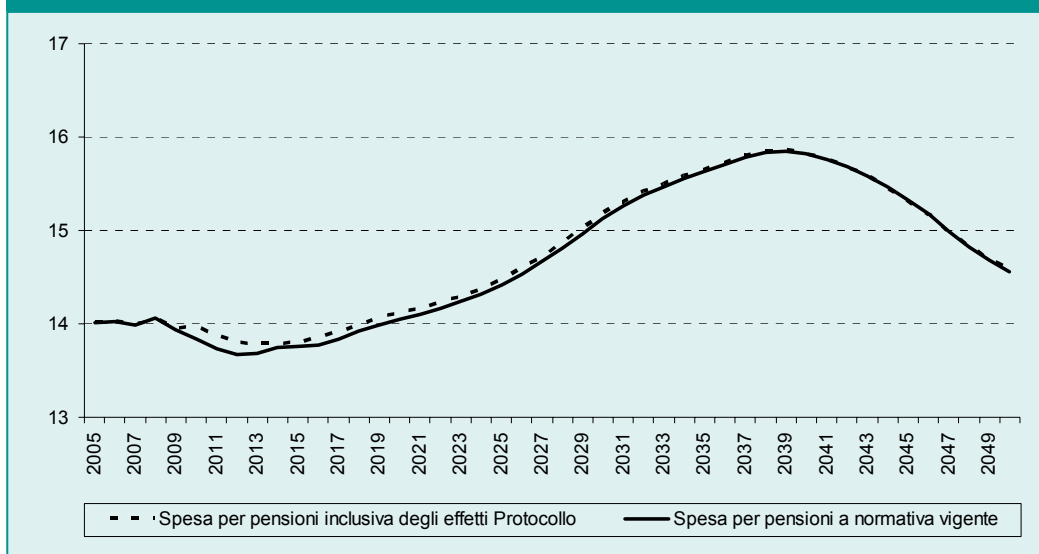
⁸ Le disposizioni relative alle pensioni basse hanno già trovato attuazione con la L.n°127/2007 di conversione del DL n°81/2007 e sono, pertanto, parte integrante della normativa vigente.



Nel complesso, le misure pensionistiche adottate dal Governo hanno:⁹ (i) modificato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento anticipato così da ottenere un aumento più graduale dell'età effettiva di uscita dal lavoro, (ii) accorciato il periodo per aggiornare il legame tra benefici pensionistici e aspettative di vita,¹⁰ (iii) aumentato le pensioni basse e (iv) introdotto una deroga per il pensionamento anticipato per i cosiddetti lavori usuranti.¹¹

Complessivamente, nel periodo 2005-2050, la spesa *age-related* in rapporto al PIL è attesa in crescita di 2,5 punti percentuali, collocandosi a fine periodo al 28,7 per cento dal 26,2 nel 2005, con un andamento inizialmente decrescente fino al 2012, successivamente crescente fino a raggiungere un massimo di 29,3 per cento nel 2041 ed infine di nuovo decrescente. L'insieme delle spese legate all'invecchiamento della popolazione vanta una dinamica evolutiva tra le più contenute d'Europa, grazie alle riforme implementate negli ultimi 10-15 anni.

FIGURA 6: SPESA PER PENSIONI INCLUSIVA DEGLI EFFETTI DEL PROTOCOLLO DEL 23 LUGLIO 2007 E A NORMATIVA VIGENTE (in percentuale del PIL)



⁹ Ulteriori interventi attengono, poi, all'incremento delle aliquote contributive e di computo dei lavoratori iscritti alla gestione separata presso l'Inps (con un incremento di 3 punti percentuali per coloro che non sono iscritti ad altre gestioni), all'ampliamento della base imponibile a fini contributivi e al potenziamento delle tutele per la contribuzione figurativa, la totalizzazione e i riscatti per laurea.

¹⁰ Nonché la semplificazione del relativo procedimento, che viene ricondotto pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente maggiore certezza del rispetto delle scadenze fissate.

¹¹ La deroga è vincolata, tuttavia, da un limite di 5.000 soggetti all'anno e da relative risorse finanziarie nello specifico Fondo.



Nella Figura 6 viene illustrato l'andamento della spesa pensionistica in percentuale del PIL, anche in confronto con quello previsto a legislazione vigente, mentre la successiva Figura 7 riporta le previsioni di lungo periodo delle altre componenti di spesa *age-related*. In base alle ipotesi adottate, la spesa pensionistica presenta un profilo crescente fino a raggiungere il livello massimo di 15,9 per cento nel 2039, per poi diminuire nuovamente fino ad attestarsi al 14,6 nel 2050. Come si evince dalla Figura 6, le modifiche introdotte determinano un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL a partire dal 2009. Essa raggiunge il suo massimo nel 2011 (pari a circa 0,10-0,15 punti percentuali di PIL) per poi ridursi progressivamente fino a divenire trascurabile a partire dal 2030-2035. Nel medio-lungo termine, infatti, le economie derivanti dalla riduzione da dieci a tre anni della periodicità prevista per la rideterminazione dei coefficienti di trasformazione sono tali da compensare gli effetti delle disposizioni sopra citate.¹²

La proiezione della spesa sanitaria¹³ presenta un profilo crescente, con un valore iniziale del 6,7 per cento del PIL nel 2005 fino a raggiungere l'8,6 per cento nel 2050. La spesa per istruzione¹⁴ in rapporto al PIL, invece, pari al 4,3 nel 2005, risulta decrescente per le prime tre decadi del periodo di proiezione, per poi mostrare un andamento moderatamente crescente fino a raggiungere il valore di 3,7 per cento nel 2050. Quanto alle componenti socio-assistenziali per assistenza agli anziani,¹⁵ esse presentano un profilo moderatamente crescente per tutto l'orizzonte previsionale, raggiungendo l'1,3 per cento del PIL nel 2050. La previsione delle spese per indennità di disoccupazione, infine, sconta gli effetti, stimati con un incremento di 0,05 punti percentuali di PIL, degli interventi in

¹² Si fa riferimento, in particolare, agli effetti di incremento delle aliquote di computo pensionistiche, di potenziamento delle tutele per contribuzione figurativa, totalizzazione e riscatti per laurea, di ampliamento della base imponibile ai fini contributivi previsti dalle norme del disegno di legge governativo attuative del Protocollo. Si sottolinea, tuttavia, che l'andamento descritto della previsione della spesa pensionistica è strettamente vincolato alla realizzazione delle ipotesi relative alle deroghe per i c.d. lavori usuranti, in materia di accesso al pensionamento anticipato.

¹³ Alla stregua dello scorso Aggiornamento, la previsione della spesa sanitaria è stata condotta sulla base del *reference scenario*. Quest'ultimo, oltre a recepire gli effetti legati all'invecchiamento della popolazione, sconta anche quelli di altri fattori che influenzano la spesa sanitaria nel medio-lungo periodo.

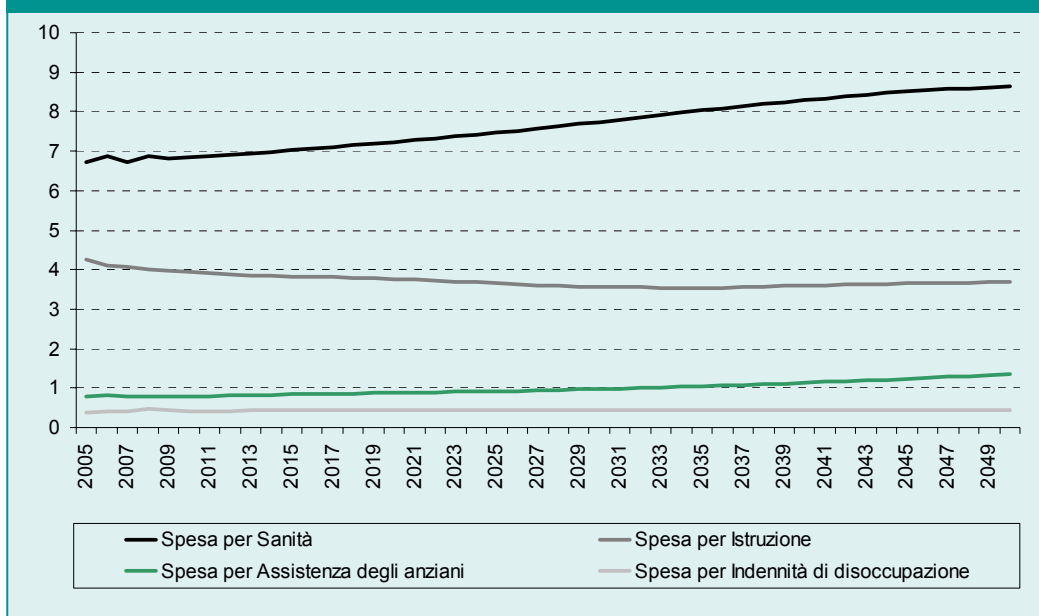
¹⁴ Si rammenti che la definizione di spesa per istruzione comprende, come concordato in occasione del secondo esercizio previsionale in ambito EPC-AWG, i livelli di istruzione ISCED 1-6. Esclude, cioè, dall'aggregato la scuola dell'infanzia (*pre-primary*) che corrisponde al livello ISCED 0 e la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente).

¹⁵ Per l'Italia, esse sono composte per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per il rimanente 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Mentre per quest'ultima componente la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario*, per le indennità di accompagnamento (*cash benefits*) non è stato possibile riproporre gli algoritmi di calcolo utilizzati dalla Commissione ai fini della elaborazione delle previsioni in ambito EPC-AWG. Tali previsioni risultano incoerenti con le ipotesi metodologiche concordate. Esse, non presentando, infatti, alcun collegamento con le dinamiche demografiche, non scontano gli effetti del processo di invecchiamento della popolazione.



attuazione del Protocollo e si mantiene attorno allo 0,4 in media per l'intero periodo 2005-2050.

FIGURA 7: SPESA PER SANITA', ISTRUZIONE, ASSISTENZA DEGLI ANZIANI E INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE (in percentuale del PIL)



VI.2 LA SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO

La sostenibilità di finanza pubblica viene analizzata sia proiettando il rapporto debito/PIL nel periodo 2012-2050 sia tramite il calcolo di indicatori sintetici di sostenibilità, ed in particolare dei due *sustainability gap* (S1 ed S2) e del *required primary balance* (RPB).¹⁶

¹⁶ Si tratta dei ben noti indicatori concordati in sede europea e già riportati nei precedenti aggiornamenti del Programma di Stabilità. S1 ed S2 misurano l'aggiustamento permanente necessario a raggiungere, rispettivamente, un obiettivo di debito pari al 60 per cento del PIL nel 2050 e il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Entrambi gli indicatori possono essere scomposti in una *initial budgetary position* (IBP) ed in una *long-term changes in the primary balance* (LTC), che esprime il *cost of ageing*. S1 è scomponibile in una terza componente pari al *debt requirement* nel 2050. Il *required primary balance* (RPB) misura, invece, l'avanzo primario medio che, nei primi 5 anni del periodo di proiezione (ovvero dal 2012 al 2016), consentirebbe il soddisfacimento del vincolo di bilancio intertemporale su un orizzonte infinito. Operativamente, l'RPB è pari alla somma algebrica dell'avanzo strutturale medio scontato e del precedente S2. Si rimanda, per la trattazione completa degli