Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Studi e pubblicazioni



LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO E SOCIO-SANITARIO

Rapporto n. 27

2024
2025
2026
2027

MEF Ragioneria Generale dello Stato

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO E SOCIO-SANITARIO

Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2026

Roma, Luglio 2026

Il presente rapporto è stato realizzato con la collaborazione di

Sogei - Bilancio, Spese ed Entrate dello Stato
Modelli di Previsione e Analisi Statistiche Finanza Pubblica

INDICE

Sintesi 3

Riquadro – I meccanismi automatici di adeguamento del sistema pensionistico rispetto al processo di invecchiamento demografico 26

INDICE DELLE TABELLE

Tabella A: ipotesi demografiche - Scenario nazionale base 6

Tabella B: ipotesi macroeconomiche - Scenario nazionale base 7

Tabella C: tassi di sostituzione della previdenza obbligatoria - Scenario nazionale base 11

Tabella D: risultati delle previsioni - Scenario nazionale base (valori in %) 16

Tabella E: ipotesi demografiche - Scenario EPC-WGA *baseline* 18

Tabella F: ipotesi macroeconomiche - Scenario EPC-WGA *baseline* 19

Tabella G: risultati delle previsioni - Scenario EPC-WGA *baseline* 20

Tabella H: analisi di sensitività delle ipotesi demografiche(1) - Variazione del rapporto spesa/PIL rispetto allo scenario nazionale base (valori in punti percentuale di PIL) 24

Tabella I: analisi di sensitività delle ipotesi macroeconomiche(1) - Variazione del rapporto spesa/PIL rispetto allo scenario nazionale base (variazioni in punti percentuali di PIL) 25

INDICE DELLE FIGURE

Figura A: spesa pubblica per pensioni - Scenario nazionale base 9
Figura B: spesa pubblica per sanità[(1)] - Scenario nazionale base..... 13
Figura C: spesa pubblica per LTC[(1)] - Scenario nazionale base 15
Figura D: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC[(1)] - Scenario nazionale base 16
Figura E: spesa pubblica per pensioni, sanità e per LTC - Previsioni in ambito nazionale..... 17
Figura F: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC[(1)] - Scenario EPC-WGA *baseline*..... 19
Figura G: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC[(1)] - Confronto tra scenari..... 21
Figura H: spesa pubblica per pensioni, sanità e per LTC - Confronto tra scenari 22

Sintesi

Il Rapporto illustra e analizza le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica e socio-sanitaria elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), aggiornati al 2026.

Tali previsioni richiedono la formulazione di specifici scenari macroeconomici e demografici, i quali, necessariamente, si basano su ipotesi strutturali che possono essere soggette a margini di incertezza. Dopo gli anni del recupero *post* pandemico, nel 2025 l'Italia ha registrato una crescita reale pari allo 0,5 per cento e le previsioni per biennio 2026-2027, contenute nel DFP 2026[1], indicano un tasso di crescita reale medio dello 0,6 per cento.

Con riferimento agli aspetti demografici, il progressivo processo di invecchiamento della popolazione rappresenta un fattore di rischio con effetti diretti sulla crescita di medio-lungo periodo. Nel quarto di secolo appena trascorso, solo parzialmente interessato dalla transizione demografica trainata dal processo di invecchiamento della popolazione, l'Italia ha fatto registrare una crescita reale media annua dello 0,5 per cento.

In linea con la metodologia utilizzata nei precedenti Rapporti, le previsioni si basano su due diversi scenari di riferimento, entrambi a legislazione vigente: lo scenario nazionale, elaborato in coerenza con le previsioni demografiche di Istat con base 2024 (aggiornate con il dato della popolazione italiana residente al 1° gennaio 2026), e lo scenario EPC-WGA *baseline*, coerente con le proiezioni di popolazione Eurostat con base 2022 (anch'esse aggiornate con il dato della popolazione italiana residente al 1° gennaio 2026) e con le ipotesi definite a livello europeo nel Gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico del Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin (*Economic Policy Committee – Working Group on Ageing,* EPC-WGA) per l'*Ageing Report 2024*[2].

Quadro normativo:

- interventi nel settore pensionistico

Le previsioni della spesa pensionistica in rapporto al PIL sono state effettuate tenendo conto della legislazione vigente a marzo 2026 e, pertanto, considerano gli effetti della legge n. 199 del 2025 (legge di bilancio 2026). In particolare, le disposizioni ivi contenute prevedono la riduzione, per il solo anno 2027, dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico da tre mesi a un mese e confermano dal 2028 la dimensione dell'adeguamento dei medesimi requisiti come stabilita dal decreto direttoriale del 19 dicembre 2025[3] nonché la non applicazione, in via strutturale, di tale adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento decorrenti dal 1° gennaio 2027 per i lavoratori adibiti ad attività usuranti ovvero alle c.d. professioni gravose. Nella legge di bilancio 2026 sono altresì previsti interventi a favore delle pensioni basse e dei pensionati in condizioni disagiate

[1] Ministero dell'economia e delle finanze (2026).

[2] Il rapporto è stato pubblicato ad aprile 2024: Economic Policy Committee - European Commission (2024), "2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)", European Economy Institutional Paper 179 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

[3] Il decreto ha determinato, sulla base dei dati Istat e di quanto previsto dalla normativa vigente, tale adeguamento nella misura di tre mesi a decorrere dal 1° gennaio 2027, nonché l'esonero dall'applicazione di tale adeguamento dal 2027 per i lavoratori dipendenti addetti ad attività usuranti o gravose.

(incremento delle maggiorazioni sociali a partire dal 2026). nonché, per il personale militare, l'incremento graduale e strutturale di un mese per l'anno 2028, di un ulteriore mese per l'anno 2029 e di un ulteriore mese a decorrere dall'anno 2030 dei requisiti di accesso al pensionamento inferiori a quelli vigenti per la generalità dei lavoratori, in via aggiuntiva all'adeguamento dei requisiti stessi alla variazione della speranza di vita previsto a legislazione vigente. Infine, sono previste razionalizzazioni e riduzioni di autorizzazioni di spesa per benefici specifici.

Le previsioni tengono conto anche degli effetti delle misure introdotte con il decreto-legge n. 4 del 2019 e delle successive proroghe, le quali hanno previsto, per il canale di pensionamento anticipato: a) il blocco dell'adeguamento del requisito di anzianità contributiva (per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica) alle variazioni della speranza di vita per gli anni 2019-2024[4], parzialmente compensato dall'introduzione del posticipo di tre mesi della prima decorrenza utile per il pensionamento, b) l'introduzione, in via sperimentale, di un canale di pensionamento anticipato per coloro che avessero maturato, nel triennio 2019-2021, un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e un'anzianità contributiva almeno pari a 38 anni[5] (c.d. Quota 100). A questi effetti si sommano quelli dovuti alla possibilità di accedere al pensionamento anticipato per i soggetti che avessero maturato i requisiti di 64 anni di età e 38 anni di contributi nel 2022 (Quota 102) prevista dalla legge di bilancio 2022, nonché per i soggetti che avessero maturato i requisiti congiunti di 62 anni di età e 41 anni di contributi negli anni 2023 - 2025 (Quota 103). Gli effetti legati a tali proroghe sono risultati significativamente più contenuti rispetto ai provvedimenti del 2019 - in ragione della transitorietà degli interventi, dei più elevati requisiti, e della limitata durata temporale del periodo di anticipo consentito – anche alla luce del numero di accessi al pensionamento che si sono registrati con l'applicazione di Quota 100.

- coefficienti di trasformazione e requisiti

Le previsioni scontano, inoltre, l'adeguamento automatico dei coefficienti di trasformazione rispetto all'evoluzione dei parametri demo-economici e quello dei requisiti di pensionamento rispetto all'aumento della speranza di vita che sono previsti a legislazione vigente, con cadenza biennale, a partire dal 2021[6]. La dimensione dei suddetti adeguamenti risulta determinata in coerenza con le ipotesi demografiche degli scenari di riferimento sulla base delle probabilità di sopravvivenza e della speranza di vita rilevate a consuntivo da Istat. Tali meccanismi endogeni del sistema pensionistico hanno la funzione, come riconosciuto in sede europea e internazionale, di coniugare le esigenze di sostenibilità del sistema pensionistico con quelle di adeguatezza delle prestazioni. Utilizzando l'indicatore presentato nel capitolo 5, paragrafo 6 del presente Rapporto, in conformità ai precedenti Rapporti, si stima che la rimozione permanente di tali meccanismi endogeni, a condizioni invariate, comporterebbe un incremento del rapporto debito/PIL di circa 21 punti percentuali al 2045

[4] Di fatto operante solo per il 2019, stante le risultanze demografiche, dalle quali deriva un mancato adeguamento di tutti i requisiti di accesso al pensionamento, inclusi quelli di vecchiaia e per l'accesso all'assegno sociale, per gli anni 2023 e 2025. Tale disapplicazione è stata successivamente limitata fino al 2024, anziché fino al 2026 come originariamente previsto, dalla legge di bilancio 2024.

[5] Maturato il requisito congiunto, per la decorrenza della pensione è previsto un posticipo di 3 mesi per i dipendenti del settore privato e di 6 mesi per i dipendenti del settore pubblico.

[6] Gli adeguamenti rientrano per espressa previsione normativa in una procedura di carattere amministrativo. L'ultima revisione biennale dei coefficienti di trasformazione in funzione della variazione delle probabilità di morte è stata disposta con il decreto direttoriale del 20 novembre 2024 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 35 del 12 febbraio 2025). Inoltre, con decreto direttoriale del 19 dicembre 2025 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 30 dicembre 2025, è stato determinato l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2027 pari a tre mesi, come confermato dalle risultanze demografiche relative al 2024 e dalle previsioni Istat base 2024. La legge di bilancio 2026 (legge n. 199 del 2025) ha però previsto la riduzione, per il solo anno 2027, dell'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico da tre mesi a un mese.

e di circa 60 punti percentuali al 2070. Con riferimento al solo meccanismo di adeguamento automatico dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita, la relativa soppressione comporterebbe un incremento del rapporto debito/PIL di circa 17 punti di PIL al 2045 e di circa 38 punti di PIL al 2070. Si tratterebbe di incrementi aggiuntivi rispetto a quelli derivanti dall'incremento dell'incidenza delle spese connesse all'invecchiamento demografico comunque atteso a normativa vigente. Per maggiori dettagli al riguardo, si veda anche il riquadro "I meccanismi automatici di adeguamento del sistema pensionistico rispetto al processo di invecchiamento demografico".

- interventi nel settore sanitario

Sul versante della spesa sanitaria, la previsione sconta gli effetti previsti dalla legge di bilancio per il 2026 nonché le spese per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ammontano a oltre 3.500 milioni di euro ('Missione 6: Salute').

Entrambi gli scenari recepiscono, per gli anni 2026-2027, le ipotesi del quadro macroeconomico tendenziale sottostante al DFP 2026 e sono coerenti con le previsioni delle relative componenti di spesa pubblica incluse nel medesimo documento per il relativo orizzonte temporale. I valori delle variabili macroeconomiche relative agli anni 2025 e precedenti, sui quali si basano le previsioni, sono coerenti con i dati di Contabilità Nazionale comunicati dall'Istat a marzo 2026.

Scenario nazionale base:

Lo scenario nazionale base include, per la componente demografica, la previsione della popolazione prodotta dall'Istat con base 2024, pubblicata a luglio 2025. Come per il precedente *round* (previsione base 2023), la previsione della popolazione utilizza un approccio metodologico di tipo stocastico che consiste nel predisporre un ampio ventaglio di simulazioni applicando, di anno in anno, il valore dei parametri demografici individuato, in modo casuale, nell'ambito di intervalli di confidenza sottesi a distribuzioni probabilistiche[7].

Come già osservato in esercizi precedenti, le previsioni Istat 2024[8] confermano già nel medio termine uno scenario demografico di crisi. Difatti, sulla base del complesso degli scenari prodotti dall'Istat, la dinamica della popolazione risulta in calo rispetto al dato del 2026 lungo tutto l'orizzonte di previsione, all'interno dell'intervallo di confidenza del 90 per cento. Nello scenario mediano, la popolazione residente si riduce da 59 milioni al 1° gennaio 2024 a 58,5 milioni nel 2030, 54,7 milioni nel 2050, 48,1 milioni nel 2070 e 45,8 milioni di soggetti nel 2080[9].

- ipotesi demografiche

Complessivamente, i parametri demografici dello scenario nazionale base, aggiornati con la nuova previsione della popolazione Istat, risultano così specificati (vedasi Tabella A): a) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,18 del 2024 all'1,44 del 2070, con una progressione pressoché lineare, b) la speranza di vita al 2070 raggiunge 85,8 anni per gli uomini e 89,2 anni per le donne, con un incremento, rispettivamente, di 4,3 e 3,6 anni rispetto al 2024 e c) il flusso migratorio netto parte da un livello al 2024 di 262.680 unità, decresce rapidamente fino al 2040 e poi resta sostanzialmente stabile nel periodo successivo attorno a un livello di 166.000 persone. Per effetto di tali previsioni l'indice di dipendenza

[7] L'approccio metodologico scelto, se da una parte consente di valutare la variabilità dei diversi scenari in relazione al grado di incertezza dei parametri demografici, dall'altra rende i risultati stessi inadatti a essere impiegati come base demografica per le previsioni derivate. Per soddisfare tale esigenza, comune a molti utilizzatori, l'Istat ha elaborato una previsione puntuale della popolazione, in aggiunta alle simulazioni stocastiche, indicata come popolazione "mediana". Tale previsione, di fatto, segue l'approccio deterministico tradizionale con parametri demografici definiti in funzione del valore mediano delle distribuzioni utilizzate per le simulazioni stocastiche.

[8] "PREVISIONI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE E DELLE FAMIGLIE | BASE 1/1/2024", Istat 2025, https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/07/Report_Previsioni-della-popolazione-residente-e-delle-famiglie_Base-Base-112024.pdf.

[9] Per un approfondimento sul quadro demografico delineato dalle previsioni Istat con base 2024 e per un confronto con le proiezioni demografiche 2023 si rimanda al riquadro 1 della Nota di aggiornamento al Rapporto n. 26, Ministero dell'economia e finanze – RGS (2025b).

degli anziani passa dal valore di 38,4 del 2024 a 57,3 nel 2040 e a 63,6 nel 2050, più del doppio del valore del 2010, con un aumento molto rapido (circa 20 punti nel periodo 2030-2050) e senza precedenti.

Tabella A: ipotesi demografiche - Scenario nazionale base

		2010	2020	*2024*	2030	2040	2050	2060	2070
Quadro demografico Istat - mediano (1)	Tasso di fecondità	1,44	1,24	1,18	1,26	1,34	1,38	1,41	1,44
	Speranza di vita								
	- maschi	79,3	79,8	*81,5*	82,2	83,2	84,3	85,2	85,8
	- femmine	84,3	84,5	*85,6*	85,9	86,9	87,8	88,5	89,2
	Saldo migratorio (mgl)	380	88	*263*	197	164	166	167	165
	Indice di dipendenza degli anziani[(2)]	31,1	36,4	*38,4*	44,0	57,3	63,6	62,5	62,4

(1) Istat (2025) "Previsione della popolazione e delle famiglie. Base 1/1/2024". I dati fino al 2024 sono tratti dagli indicatori demografici consolidati pubblicati dall'Istat.
(2) Popolazione con almeno 65 anni su popolazione di età [15-64]. Valori in %.

- dinamica occupazionale

L'evoluzione strutturale delle variabili del mercato del lavoro, a parte gli effetti indotti dalle dinamiche demografiche, recepisce prevalentemente le modifiche dipendenti dall'aggiornamento della base dati che, a sua volta, alimenta il modulo di previsione dei tassi di attività.

Alla fine del periodo di previsione (vedasi Tabella B), il tasso di disoccupazione per gli individui nella fascia d'età 15-64 converge al 6 per cento, coerentemente con i precedenti *round* di previsione. Alla stessa data e nella stessa fascia d'età, il tasso di attività si attesta al 71 per cento, con un incremento di 4,4 punti percentuali rispetto al livello del 2024, mentre il tasso di occupazione si attesta al 66,7 per cento, mostrando una crescita di 4,5 punti percentuali rispetto al 2024.

- dinamica della produttività

I tassi di crescita della produttività per occupato presentano un profilo temporale crescente che converge gradualmente a un valore dell'1,2 per cento intorno agli anni '50, stabilizzandosi poi su tale livello per il restante periodo di previsione. Rispetto all'esercizio proposto nel Rapporto 26, le ipotesi adottate per la Produttività Totale dei Fattori (PTF) anticipano quelle recentemente adottate per lo scenario dell'*Ageing Report 2027*[10], che prevedono, per i singoli Stati membri, una convergenza verso un tasso di crescita di lungo periodo definito sulla base del valore aggregato per l'Unione europea al termine dell'orizzonte di medio periodo. Si è dunque ipotizzato che la PTF parta da livelli prossimi allo zero nel 2027, acceleri a tassi decrescenti e converga gradualmente al parametro comune di lungo periodo (2055, rimanendo costante negli anni successivi), pari a circa lo 0,8 per cento nelle Previsioni di autunno della Commissione europea prese a riferimento per il presente Rapporto. In relazione alla componente del *capital deepening*, lo scenario nazionale si adegua alla metodologia adottata a livello europeo: nel breve e medio periodo, lo *stock* di capitale è proiettato tramite un'assunzione sul livello degli investimenti (c.d. "regola degli investimenti"). Gradualmente, nel lungo periodo viene introdotta la c.d. "regola del capitale", secondo cui, coerentemente con un'assunzione di economia in stato

[10] Questa modifica delle ipotesi relative alla PTF, che implica una consistente riduzione del profilo di crescita di lungo periodo del PIL rispetto all'*Ageing Report 2024*, è stata già approvata in seno al Comitato di Politica Economica nella riunione dell'11 e 12 marzo 2026. Inoltre, ad aprile 2026 sono state pubblicate le nuove previsioni Eurostat con base 2025 che, rivedendo al ribasso la popolazione in età attiva, a parità di ogni altra condizione, comporteranno un ulteriore deterioramento della dinamica del PIL.

stazionario, viene mantenuto costante il rapporto tra capitale e lavoro espresso in unità efficienti.

Per effetto della combinazione delle ipotesi sopra riportate, a partire dal 2027, ultimo anno dell'orizzonte previsivo del DFP 2026, la variazione del PIL reale mostra un profilo decrescente sino al 2040. Successivamente, si assiste a un'accelerazione del tasso di variazione annuo fino allo 0,8 per cento nel 2055. Nell'ultimo quindicennio di previsione la crescita si contrae lievemente per risalire nuovamente a poco sotto lo 0,8 per cento nel 2070. In media, tra il 2026 e il 2070 il PIL reale cresce a un tasso medio annuo dello 0,5 per cento[11].

Tabella B: ipotesi macroeconomiche - Scenario nazionale base

		2010	2020	*2024*	2030	2040	2050	2060	2070
Quadro macroeconomico - Valori in % (1)	Tasso di attività [15-64]								
	- maschi	72,5	72,9	*75,6*	76,2	78,8	80,0	79,2	79,0
	- femmine	50,9	54,1	*57,6*	59,2	62,5	63,3	61,9	62,0
	- totale	**61,6**	**63,5**	***66,6***	**67,9**	**71,0**	**72,1**	**71,1**	**71,0**
	Tasso di disoccupazione (15-64)								
	- maschi	7,8	8,8	*6,0*	5,2	5,3	5,3	5,4	5,5
	- femmine	9,8	10,5	*7,5*	6,2	6,5	6,5	6,7	6,7
	- totale	**8,6**	**9,5**	***6,6***	**5,6**	**5,8**	**5,8**	**5,9**	**6,0**
	Tasso di occupazione [15-64]								
	- maschi	66,8	66,6	*71,1*	72,3	74,6	75,8	74,9	74,6
	- femmine	45,9	48,4	*53,3*	55,5	58,5	59,2	57,8	57,9
	- totale	**56,3**	**57,5**	***62,2***	**64,1**	**66,9**	**67,9**	**66,9**	**66,7**
	Occupazione (2)								
	- maschi		-0,2	*0,8*	0,9	-0,3	-0,6	-0,4	-0,5
	- femmine		0,3	*1,0*	1,1	-0,4	-0,9	-0,6	-0,5
	- totale		**0,0**	***0,9***	**1,0**	**-0,3**	**-0,7**	**-0,5**	**-0,5**
	Produttività (2)		-0,9	*0,2*	0,9	0,6	1,1	1,2	1,2
	PIL reale (2)		-0,9	*1,1*	1,8	0,3	0,4	0,7	0,7

(1) Fino al 2024 i valori sono consolidati e riferiti alla Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro.
(2) Percentuale di variazione media annua nel decennio precedente.

Spesa pensionistica:

L'evoluzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL basata sullo scenario nazionale base, che considera sia il quarto di secolo passato sia la previsione di medio-lungo periodo, è mostrata nella figura A.

- rapporto spesa/PIL

Dopo la crescita nel triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente agli effetti negativi del ciclo economico registrati in quegli anni, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL continua ad aumentare per effetto dell'ulteriore contrazione del PIL registrata negli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento del 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, attestandosi al 15,1 per cento nel biennio 2017-2018.

[11] La contrazione di poco più di un decimo di punto nella crescita media annua del PIL rispetto allo scenario nazionale base ipotizzato per il DPFP è da imputarsi principalmente alla revisione al ribasso della crescita della produttività totale dei fattori (PTF).

Negli anni dal 2019 al 2022, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL prima aumenta raggiungendo il 16,9 per cento nel 2020, poi si riduce nei due anni seguenti[12], per riprendere a crescere successivamente. In rapporto al PIL la spesa cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di prodotto dovuti agli effetti della fase iniziale e più acuta dell'emergenza sanitaria, recuperati nel biennio 2021-2022.

Alla fine del biennio 2023-2024, tenuto anche conto dell'elevato livello dell'indicizzazione (connesso al significativo incremento del tasso di inflazione registrato a partire dalla fine del 2021 fino al 2023), la spesa pensionistica in rapporto al PIL – in considerazione degli interventi normativi in precedenza ricordati - aumenta portandosi al 15,3 per cento.

In seguito, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera fino a raggiungere il valore di 17,1 per cento nel 2041, livello sul quale si mantiene per il successivo triennio. Tale dinamica è ascrivibile principalmente all'aumento del numero di pensioni rispetto a quello degli occupati, indotto dalla transizione demografica collegata all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom*, solo parzialmente compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'effetto del contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa. Dal 2045 in poi il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è previsto decrescere progressivamente con intensità diverse portandosi al 16,2 per cento nel 2050 e al 14,0 per cento nel 2070. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL nel ventennio successivo al picco 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 dell'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita. A questo riguardo, il riquadro 2.1 offre una descrizione dettagliata degli effetti finanziari del complessivo ciclo di riforme pensionistiche adottate in Italia nell'ultimo ventennio e degli strumenti di contenimento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, in particolare, all'adeguamento automatico dei requisiti di accesso al pensionamento alla variazione della speranza di vita[13].

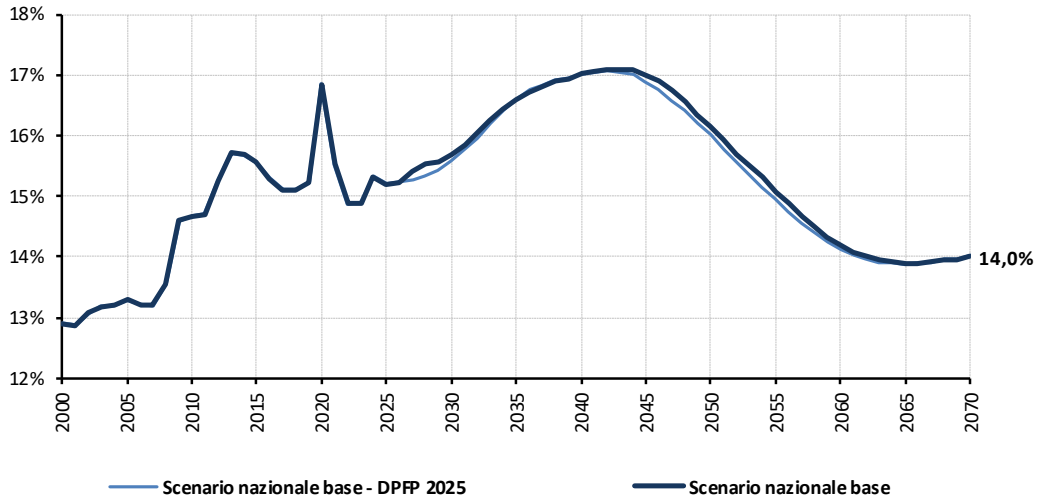
La figura A confronta la previsione dello scenario nazionale base riportata nel DFP 2026 con quella sottostante al DPFP 2025. Nel breve periodo, la differenza tra i due risultati è dovuta, dal lato della spesa, all'incremento della stessa attribuibile alla norma prevista nella legge di bilancio 2026 che riduce di due mesi il requisito di accesso al pensionamento per il solo 2027 nonché all'incremento nell'indicizzazione delle prestazioni, dal lato del PIL alla revisione al ribasso della crescita nello scenario attuale. Nel lungo periodo, lo scostamento dipende essenzialmente dalle mutate assunzioni in senso peggiorativo sull'andamento della produttività. Ulteriori aspetti riguardano il recepimento delle modifiche normative intercorse e gli effetti indotti dalle ordinarie procedure di aggiornamento dei dati di base del modello di simulazione.

[12] La riduzione dell'incidenza della spesa in rapporto al PIL nell'anno 2022, pari a 14,9 per cento, beneficia invero anche del significativo incremento della componente nominale del PIL, mentre gli effetti dell'aumento dei prezzi sull'indicizzazione delle pensioni si riflettono negli anni successivi (analoga considerazione vale per l'anno 2023).

[13] Introdotto dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Figura A: spesa pubblica per pensioni - Scenario nazionale base

Spesa in rapporto al PIL



- analisi degli effetti distributivi

La valutazione della sostenibilità finanziaria viene affiancata dall'analisi degli effetti distributivi per fondo, sesso e coorte di pensionati. L'applicazione del metodo di calcolo contributivo determina in generale, nel lungo periodo, un contenimento degli importi di pensione; per i lavoratori autonomi, concorre a tale contenimento la più bassa aliquota contributiva. D'altra parte, poiché il metodo contributivo considera i profili di carriera con riferimento all'intera vita lavorativa, sono soprattutto le pensioni medie dei lavoratori con posizioni migliori a ridursi nel tempo e, per quanto riguarda le dinamiche di genere, degli uomini. Contestualmente, si evidenzia una significativa ricomposizione delle risorse per genere, con un incremento della quota di spesa pensionistica complessivamente destinata alle donne. Ciò si deve prevalentemente all'aumento delle pensioni dirette femminili che scaturiscono dai più elevati tassi di occupazione previsti nella prima parte del periodo di previsione.

L'analisi degli effetti distributivi tra differenti generazioni viene in primo luogo effettuata con riferimento ai fattori normativi. Il meccanismo di indicizzazione delle pensioni comporta, a parità di regime di calcolo, una riduzione progressiva dell'importo espresso in termini reali delle pensioni di "vecchia" decorrenza rispetto a quelle di "nuova" decorrenza, ed effetti distributivi diversi tra diversi regimi di calcolo.

Se l'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo tende ad avvantaggiare le pensioni di vecchia decorrenza, per effetto della gradualità del regime transitorio e della revisione periodica dei coefficienti di trasformazione, l'impatto di questi fattori è però contrastato dall'adeguamento automatico dei requisiti anagrafici di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita nonché dalle regole di calcolo della prestazione di prima liquidazione.

Da un'analisi distributiva per coorte si osserva che, mentre in passato, per le fasce di età interessate dal pensionamento anticipato, l'importo medio di pensione risultava nettamente più alto di quello rilevato nelle fasce di età più alte, tale vantaggio si riduce gradualmente con l'introduzione del sistema contributivo, anche in considerazione della circostanza che, in tale sistema, l'ordinamento consente un ulteriore accesso al pensionamento anticipato con anzianità contributive inferiori.

Tassi di sostituzione:

La valutazione dell'adeguatezza delle prestazioni si completa, nel capitolo 6, con l'analisi dei tassi di sostituzione teorici, che esprimono il rapporto fra la prima rata di pensione e l'ultima retribuzione. I calcoli sono effettuati per l'intero periodo di previsione, in coerenza con le ipotesi demografiche e macroeconomiche degli scenari adottati. In linea con quanto ipotizzato per le previsioni di spesa, la derivazione dei tassi di sostituzione recepisce l'aggiornamento biennale dei coefficienti di trasformazione e dei requisiti di accesso al pensionamento, tenendo conto, ai fini della definizione delle carriere lavorative, del corrispondente adeguamento dei requisiti minimi per la maturazione del diritto alla pensione. I tassi di sostituzione, sia al lordo sia al netto del prelievo contributivo e fiscale, sono stati computati facendo uso delle ipotesi dello scenario nazionale base (Tabella C).

- ipotesi base

L'ipotesi di lavoro si basa sull'assunto che l'età di pensionamento sia uguale al requisito minimo di vecchiaia, adeguato nel tempo con le variazioni della speranza di vita, fatta eccezione per i lavoratori dipendenti assoggettati al sistema contributivo (Appendice 1.C.6). Per tali lavoratori, l'età di pensionamento è stata equiparata al requisito minimo previsto per il pensionamento anticipato con età ridotta di tre anni rispetto al requisito di vecchiaia e un posticipo di tre mesi della decorrenza del trattamento, come previsto dalla normativa vigente.

- tassi di sostituzione lordi e netti

L'analisi dei tassi di sostituzione lordi (Tabella C.1) evidenzia il contributo che l'elevamento dell'età media al pensionamento produce sugli importi di pensione concorrendo, in tal modo, a migliorare l'adeguatezza delle prestazioni. Tale aspetto, già evidente nell'ipotesi base che assume un livello costante dell'anzianità contributiva, risulta ancor più marcato nell'ipotesi di anzianità contributiva parametrata al requisito minimo di età previsto per il pensionamento di vecchiaia. I risultati ottenuti mostrano come gli effetti di contenimento dei benefici pensionistici derivanti dall'introduzione del calcolo contributivo vengano significativamente controbilanciati dall'elevamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. L'effetto sui tassi di sostituzione dell'adeguamento biennale dei coefficienti di trasformazione, congiuntamente all'effetto dell'aggiornamento dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione delle variazioni nell'aspettativa di vita, viene presentato con maggior dettaglio nel riquadro 6.1. L'analisi dei tassi di sostituzione netti (Tabella C.2) consente di valutare le variazioni del reddito disponibile del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza.

- risultati

La partecipazione a strumenti di previdenza complementare contribuisce significativamente a modificare l'andamento futuro dei tassi di sostituzione lordi. Rispetto all'ipotesi base, per un lavoratore dipendente del settore privato il tasso di sostituzione lordo del 2070 passa dal 58,4 per cento al 66,3 per cento, mentre per i lavoratori autonomi incrementa dal 46,8 per cento al 55,5 per cento. Ne risulta che il contributo della previdenza integrativa permette di mitigare ulteriormente il contenimento dei benefici pensionistici derivante dall'introduzione del calcolo contributivo. Difatti, nel caso in cui i trattamenti pensionistici siano integrati dalla previdenza complementare, i tassi di sostituzione lordi si ridurrebbero, tra il 2010 e il 2070, di 7,3 punti percentuali, per i dipendenti privati, e di 16,6 punti percentuali, per gli autonomi. Con la sola previdenza obbligatoria, le riduzioni sarebbero state, rispettivamente, di 15,1 e 25,4 punti percentuali.

Un effetto analogo si produce sui tassi di sostituzione netti. In tale ipotesi, nel 2070, i dipendenti privati raggiungono un valore pari al 74,8 per cento, rispetto al 64,4 per cento della sola previdenza obbligatoria. Per i lavoratori autonomi, i valori corrispondenti sono 84,7 per cento e 66,8 per cento. L'analisi sui risultati netti evidenzia come il ruolo della previdenza complementare sia particolarmente significativo per i lavoratori autonomi, anche in ragione del trattamento fiscale riconosciuto ai contributi volontariamente destinati alle forme di previdenza complementare, in termini di deducibilità.

Tabella C: tassi di sostituzione della previdenza obbligatoria - Scenario nazionale base

Tab. C.1: tassi di sostituzione lordi (*valori in %*)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Ipotesi base[1]			**Anzianità contributiva pari a 38 anni**				
Dipendente privato	73,6	71,7	72,3	62,1	60,5	58,9	58,4
(età)	(65+4m)[2]	(67)	*(67+6m)*	*(65+5m)*	*(66+3m)*	*(67)*	*(67+6m)*
Lavoratore autonomo	72,1	54,9	50,2	47,1	47,9	47,1	46,8
(età)	(65+7m)[2]	(67)	*(67+6m)*	*(68+2m)*	*(69)*	*(69+9m)*	*(70+3m)*
Vecchiaia[3]			**Anzianità contributiva parametrata all'età**				
Dipendente privato	68,4	69,8	71,2	68,4	68,1	67,8	67,8
(età/anz.)	(65+4m/35+4m)[2]	(67/37)	*(67+6m/37+6m)*	*(68+2m/38+2m)*	*(69/39)*	*(69+9m/39+9m)*	*(70+3m/40+3m)*
Lavoratore autonomo	67,6	52,9	49,1	47,3	49,0	49,3	49,3
(età/anz.)	(65+7m/35+7m)[2]	(67/37)	*(67+6m/37+6m)*	*(68+2m/38+2m)*	*(69/39)*	*(69+9m/39+9m)*	*(70+3m/40+3m)*

Tab. C.2: tassi di sostituzione netti (*valori in %*)[4]

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Ipotesi base[1]			**Anzianità contributiva pari a 38 anni**				
Dipendente privato	82,7	81,5	77,5	67,9	66,4	64,9	64,4
(età)	(65+4m)[2]	(67)	*(67+6m)*	*(65+5m)*	*(66+3m)*	*(67)*	*(67+6m)*
Lavoratore autonomo	93,0	77,2	70,8	67,2	68,2	67,2	66,8
(età)	(65+7m)[2]	(67)	*(67+6m)*	*(68+2m)*	*(69)*	*(69+9m)*	*(70+3m)*
Vecchiaia[3]			**Anzianità contributiva parametrata all'età**				
Dipendente privato	77,3	79,2	76,5	73,8	73,5	73,3	73,3
(età/anz.)	(65+4m/35+4m)[2]	(67/37)	*(67+6m/37+6m)*	*(68+2m/38+2m)*	*(69/39)*	*(69+9m/39+9m)*	*(70+3m/40+3m)*
Lavoratore autonomo	87,7	74,4	69,6	67,4	69,5	69,9	69,9
(età/anz.)	(65+7m/35+7m)[2]	(67/37)	*(67+6m/37+6m)*	*(68+2m/38+2m)*	*(69/39)*	*(69+9m/39+9m)*	*(70+3m/40+3m)*

La dinamica della retribuzione/reddito individuale è stata ipotizzata pari al tasso di variazione nominale della retribuzione lorda per unità di lavoro dipendente, per il periodo storico, e pari al tasso medio di variazione della produttività per occupato, per il periodo 2027-2070. Per il 2026, i valori del tasso di inflazione, del PIL e della retribuzione lorda per unità di lavoro dipendente, utilizzata come retribuzione di riferimento, sono desunti dal quadro macroeconomico elaborato per il DFP 2026.
(1) Per il lavoro dipendente, l'età di pensionamento è uguale al requisito minimo di vecchiaia per i soggetti assunti prima dell' 1/1/1996 (regime retributivo e misto) e pari al requisito minimo previsto per il pensionamento anticipato (3 anni meno del requisito di vecchiaia e una finestra di 3 mesi della decorrenza del trattamento) per i soggetti assunti successivamente a tale data (regime contributivo). Per il lavoratore autonomo, l'età di pensionamento è uguale al requisito minimo di vecchiaia in tutti e tre i regimi (retributivo, misto e contributivo). L'anzianità contributiva è di 38 anni per entrambe le tipologie di lavoratore.
(2) Per le donne è possibile andare in pensione 5 anni prima.
(3) L'età di pensionamento è pari al requisito minimo di vecchiaia; l'anzianità contributiva è parametrata all'età di pensionamento con inizio dell'attività lavorativa a 30 anni ed assenza di interruzioni di carriera.
(4) La normativa fiscale di riferimento è quella vigente.

La spesa sanitaria:

In linea con i passati esercizi, la proiezione della dinamica della spesa sanitaria pubblica è stata effettuata sulla base delle indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA.

- la distribuzione della spesa per prestazioni

Per quanto attiene alla distribuzione della spesa sanitaria per prestazione, nell'ambito del tradizionale esercizio di previsione, si è fatto riferimento alle informazioni desunte dal modello di rilevazione dei costi dei Livelli di Assistenza (modello LA) relativi all'anno 2023.

- l'aggiornamento dei profili di spesa

Il profilo del consumo sanitario per età, sesso e tipologia di prestazione, che permette di distribuire la spesa sanitaria tra maschi e femmine e tra le diverse classi di età e che rappresenta un *input* fondamentale del modello di previsione, è stato rivisto, rispetto al precedente aggiornamento, relativamente alla spesa per l'assistenza specialistica e farmaceutica, con i dati desunti dall'archivio del Sistema Tessera Sanitaria (TS)[14] relativi all'anno 2024. Per quanto riguarda le prestazioni sanitarie per *long-term care* (LTC)[15], l'aggiornamento del profilo di spesa per sesso ed età ha riguardato l'assistenza domiciliare,

[14] Per un maggior dettaglio, si veda Riquadro 3.1.

[15] Il consumo sanitario per età e sesso per le prestazioni sanitarie di LTC viene ottenuto dal prodotto di tre fattori: il tasso di disabilità, la probabilità per un disabile di essere percettore di prestazione e il relativo costo medio in rapporto al costo unitario. Per maggiori dettagli, si veda si veda: Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2009), Riquadro 4.1.

semi-residenziale, residenziale, psichiatrica e quella ai tossicodipendenti, attraverso l'uso dei dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) del Ministero della salute, relativi all'anno 2024. Tali dati sono stati recepiti anche per aggiornare la stima del numero dei disabili presso le residenze sociosanitarie, mentre per quanto riguarda il numero di disabili che vivono in famiglia, come nel precedente aggiornamento, sono utilizzati i tassi di disabilità derivanti dai dati dell'indagine EU-SILC (*European Statistics on Income and Living Conditions*) relativi al 2024.

- pure ageing scenario

Per quanto attiene all'evoluzione del consumo sanitario, l'ipotesi base assume che la struttura dei consumi specifici per età, sesso e tipologia di prestazione resti costante per l'intero periodo di previsione, mentre la dinamica del Consumo *Pro capite* Standardizzato (CPS), che esprime la variazione del consumo sanitario a parità di struttura demografica, evolva in linea con il PIL *pro capite*. Tale approccio metodologico è denominato *"pure ageing scenario"*, in quanto rende le variazioni del rapporto spesa sanitaria/PIL dipendenti esclusivamente dalla modifica della struttura della popolazione.

- ipotesi alternative sul consumo sanitario

In considerazione dell'esistenza di fattori esplicativi diversi da quelli riconducibili alla sola dimensione demografica, sono state analizzate differenti ipotesi di evoluzione del consumo sanitario che riflettono: a) il miglioramento delle condizioni di salute correlato con l'aumento della speranza di vita, b) i differenziali inflazionistici fra prodotti sanitari e prodotti non sanitari, anche in dipendenza del diverso contenuto tecnologico, e c) l'effetto trainante dei costi sanitari esercitato dalla remunerazione del fattore lavoro. Le diverse ipotesi vengono analizzate prima singolarmente e poi opportunamente combinate fra loro secondo le indicazioni concordate in ambito EPC-WGA.

- reference scenario

La combinazione delle ipotesi alternative, che prende il nome di *"reference scenario"*, prevede: a) la dinamicità del profilo per età e sesso del consumo sanitario, realizzata tramite la metodologia dei *"death-related costs"*, per la componente ospedaliera, e del *"dynamic equilibrium"* (nella misura del 50 per cento della variazione della speranza di vita) per le altre prestazioni sanitarie, b) l'aggancio del CPS alla produttività, per la componente LTC della spesa sanitaria, e c) l'elasticità del CPS al PIL *pro capite* per la componente *acute,* e al PIL per ora lavorata per la componente LTC sanitaria, in misura superiore all'unità[16].

L'applicazione dei *death-related costs*[17] è stata effettuata sulla base di un approccio metodologico che prevede il superamento dell'impostazione tradizionale basata sulla costanza del differenziale del costo sanitario fra sopravviventi e deceduti di ciascun anno, espresso in funzione dell'età. Questa metodologia assume che il suddetto differenziale sia costante in termini di speranza di vita e, quindi, crescente a parità di età, in ragione del miglioramento delle prospettive di sopravvivenza[18].

Per il breve periodo, in deroga alle indicazioni metodologiche sopra riportate, la previsione della spesa sanitaria risulta allineata, tramite la matrice costi prestazioni, alla previsione utilizzata nel DFP 2026, la quale è stata effettuata distintamente per singola funzione di costo sulla base del quadro normativo vigente e degli elementi informativi desumibili dall'attività di monitoraggio.

- previsione del rapporto spesa/PIL

Nell'ipotesi del *pure ageing scenario*, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria pubblica e PIL, dopo il drastico aumento nel 2020 dovuto all'impatto della pandemia da

[16] La specificazione del *reference scenario* adottata in ambito EPC WGA differisce leggermente da quella sopra illustrata poiché estende la metodologia del *dynamic equilibrium* anche alla componente ospedaliera.

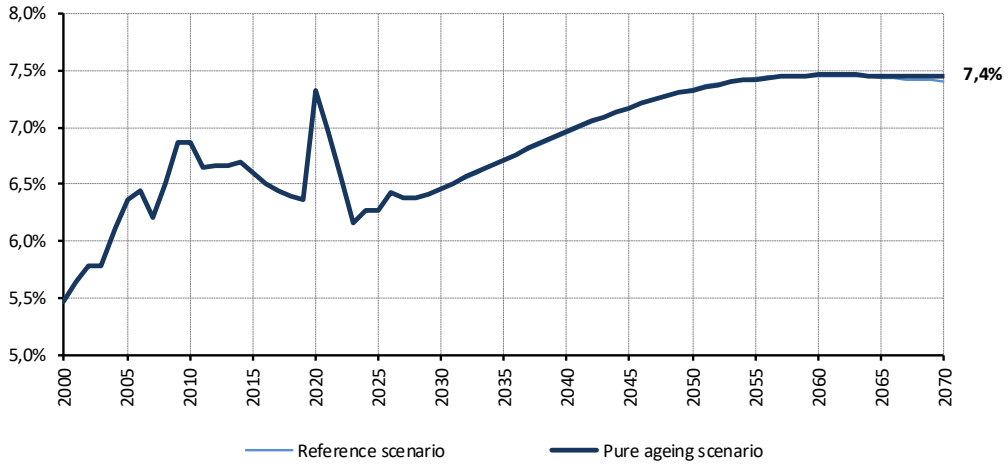
[17] Per maggior dettaglio, si veda Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2020a).

[18] Tale approccio, proposto dalla delegazione italiana in ambito EPC-WGA, è stato recepito ai fini della specifica previsione elaborata in occasione del *round* di previsioni EPC-WGA 2015 e nei successivi aggiornamenti.

Covid-19 e la successiva flessione dovuta alla graduale uscita dallo stato di emergenza, presenta una crescita piuttosto regolare fra il 2030 e il 2042 (figura B). Nell'ultima parte del periodo di previsione, il ritmo di crescita mostra una leggera flessione, fino ad annullarsi nel 2060, per effetto della progressiva riduzione delle generazioni del *baby boom.* Complessivamente, il rapporto incrementa di quasi un punto percentuale, passando dal 6,4 per cento del 2019, precedente alla crisi sanitaria da Covid, al 6,3 per cento nel 2025 e al 7,4 per cento del 2070.

Anche la previsione coerente con le ipotesi del *reference scenario* conferma sostanzialmente gli andamenti sopra illustrati, data la parziale compensazione fra l'effetto di contenimento del profilo dinamico del consumo sanitario e quello espansivo delle ipotesi sul CPS (figura B). Nel confronto le due curve sono sostanzialmente sovrapposte, distanziandosi leggermente nell'ultimo decennio, raggiungendo uno scostamento di 0,04 punti percentuali nel 2070.

Figura B: spesa pubblica per sanità[(1)] - Scenario nazionale base
Spesa in rapporto al PIL



(1) Include anche la componente sanitaria per LTC.

Spesa pubblica per LTC:

La spesa pubblica per *long-term care* (LTC), rivolta agli anziani e ai disabili non autosufficienti, include tre componenti: a) la componente sanitaria, b) la spesa per indennità di accompagnamento e c) la spesa per "Altre prestazioni LTC". L'aggregato comprende il totale delle prestazioni erogate ai soggetti non autosufficienti, a prescindere dall'età del beneficiario. Tuttavia, in considerazione del fatto che l'incidenza della non autosufficienza è fortemente correlata con l'età e che la parte di spesa maggiormente esposta all'invecchiamento è quella riferibile alla popolazione anziana, la spesa per LTC viene a volte circoscritta alle sole prestazioni erogate agli ultrasessantacinquenni. In tal caso, l'aggregato corrispondente risulterebbe ridotto di circa un terzo.

- *Componente sanitaria*

Con riferimento ai singoli sottoinsiemi della spesa per LTC, la componente sanitaria è definita, come concordato anche in ambito EPC-WGA, sulla base della classificazione del *System of Health Accounts* (SHA) dell'OCSE. Ne risulta che le prestazioni sanitarie per LTC rappresentano un insieme complementare rispetto alle prestazioni sanitarie definite "*acute*", con ciò escludendo la possibilità di un terzo aggregato in cui collocare quelle tipologie di spesa non univocamente classificabili.

L'attribuzione delle prestazioni sanitarie all'aggregato di spesa per LTC è stata effettuata sulla base dei dati relativi ai costi per Livelli di Assistenza (Modello LA[19]) aggiornati al 2023[20].

- altre prestazioni socio-assistenziali

Le altre due voci incluse nell'aggregato LTC costituiscono, invece, componenti di spesa aggiuntive rispetto a quella sanitaria. In particolare, le indennità di accompagnamento sono prestazioni monetarie (*cash benefits*) erogate a favore di soggetti non autosufficienti a prescindere dal requisito reddituale (per ulteriori dettagli si faccia riferimento al riquadro 4.1). Diversamente, le "Altre prestazioni per LTC" includono un insieme eterogeneo di interventi, in buona parte in natura, erogati prevalentemente a livello locale dai comuni singoli o associati e generalmente assoggettati alla prova dei mezzi (*means-tested*).

- previsione del rapporto spesa/PIL

Per il periodo previsivo fino al 2029, a parità del livello complessivo di spesa, la matrice costi-prestazioni consente di traslare la previsione della spesa sanitaria di breve periodo del DFP 2026 articolata, in base alle regole di Contabilità Nazionale, per fattore di costo, alla corrispondente componente della spesa sanitaria per LTC che, invece, è articolata per tipologia di prestazione. Per quanto concerne le indennità di accompagnamento, al pari dei trattamenti assistenziali inclusi nella spesa pensionistica (pensione sociale e assegno sociale), l'importo delle indennità viene adeguato fino al 2031 sulla base del meccanismo di indicizzazione previsto dalla normativa vigente (Appendice 1, lettera H.1)[21].

Sulla base di queste ipotesi, la metodologia del *pure ageing scenario* è applicata alla componente sanitaria della spesa LTC in rapporto al PIL a partire dal 2030 e, a partire dal 2032, per le indennità di accompagnamento. Per le "Altre prestazioni LTC", fino al 2025 vengono recepiti i dati di Contabilità Nazionale e successivamente viene applicata la metodologia di lungo periodo.

Nel complesso, dopo la forte crescita del 2020 dovuta all'impatto dell'epidemia da Covid-19, il totale della spesa per LTC sul PIL (figura C) mostra una riduzione fino al 2024, quando raggiunge l'1,6 per cento. Nel 2025 si realizza un aumento della spesa superiore dell'aumento del PIL che porta il rapporto ad attestarsi sull'1,7 per cento, valore intorno a cui si attesta fino al 2033. Il profilo del rapporto tra spesa LTC e PIL riprende poi ad aumentare in relazione all'ipotesi di indicizzazione al PIL *pro capite* nominale e in ragione del processo di invecchiamento della popolazione, per poi assestarsi su un valore del 2,5 per cento nel 2070.

Reference-scenario

Come per la spesa sanitaria, anche per la spesa per LTC è stato costruito uno scenario alternativo rispetto al *pure ageing scenario*. In questo caso, il *reference scenario* assume: a) l'applicazione "parziale" (50 per cento della variazione della speranza di vita) della metodologia del *dynamic equilibrium*, b) l'aggancio del CPS alla produttività, per le prestazioni in natura, e al PIL *pro capite*, per le prestazioni monetarie e c) l'elasticità del CPS al PIL per ora lavorata superiore all'unità. La curva sottostante al *reference scenario* risulta sostanzialmente sovrapposta alla curva del *pure ageing scenario* fino al 2060, quando inizia a divergere attestandosi su valori leggermente inferiori (figura C).

---

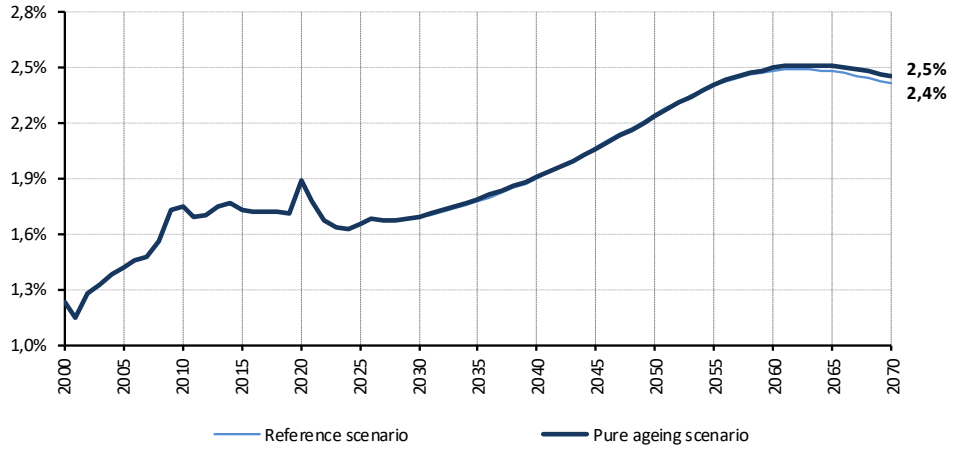
[19] Il modello LA è un modello di rilevazione del Nuovo sistema informativo sanitario relativo ai costi dei Livelli di Assistenza (LA). Tale rilevazione si sostanzia nella declinazione dei costi presenti nel conto economico CE per destinazione assistenziale.

[20] Tali dati risultano opportunamente raccordati con l'aggregato SHA, secondo i criteri definiti dal Gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dall'Istat e dal Ministero della Salute, per dare attuazione al Regolamento (CE) n. 1338/2008 in materia di statistiche sanitarie.

[21] Dal 1988 l'adeguamento annuale dell'importo di tutte le indennità è effettuato a gennaio dell'anno ed è determinato sulla base della legge 656 del 1986 e della legge 160 del 1975. L'incremento annuale in valore assoluto delle indennità viene calcolato applicando la variazione annuale dell'indice Istat delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria, esclusi gli assegni familiari, a valori di riferimento fissati dalla norma.

Figura C: spesa pubblica per LTC[1] - Scenario nazionale base

Spesa in rapporto al PIL



(1) Include anche la componente sanitaria per LTC.

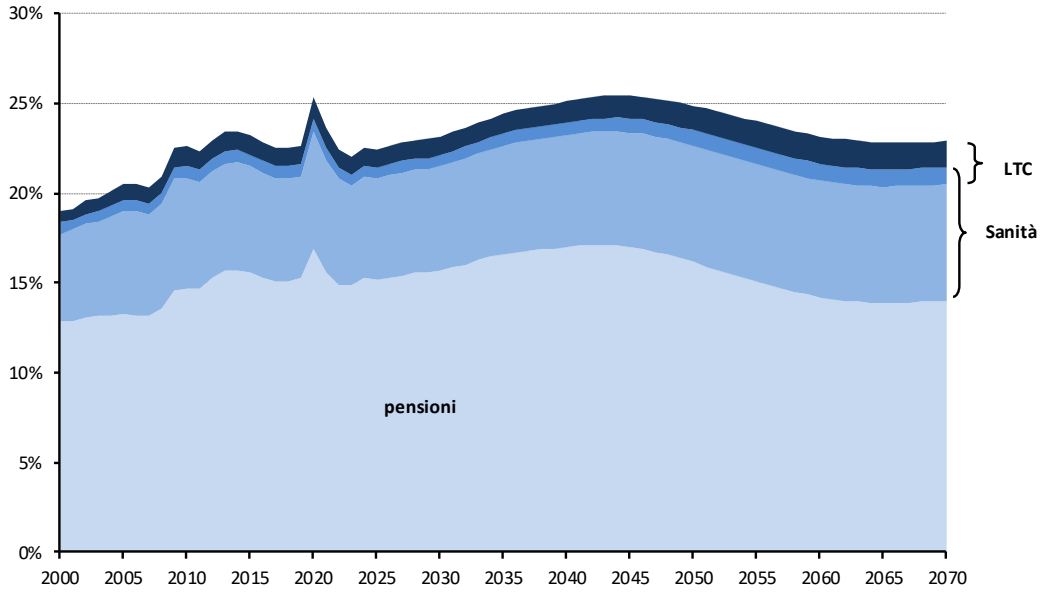
Spesa complessiva per pensioni, sanità e LTC

La previsione della spesa pubblica complessiva per pensioni, sanità e LTC in rapporto al PIL è riportata nella figura D e i relativi dati sono contenuti nella Tabella D dove, per le ultime due componenti, si adottano le ipotesi del *reference scenario*. Come evidenziato nel grafico, l'aggregato conteggia la componente sanitaria della spesa per LTC una sola volta in quanto inclusa, in ugual misura, sia nella spesa sanitaria complessiva che in quella totale per LTC.

Dopo gli incrementi dei due trienni 2008-2010 e 2012-2014, dovuti esclusivamente all'impatto della recessione e al conseguente calo dei livelli di prodotto, il rapporto fra la spesa complessiva e il PIL tende a calare, attestandosi al 22,5 per cento nel 2018. La spesa riprende a crescere nel 2019, portandosi al 22,7 per cento del PIL, mentre nel 2020, a causa principalmente dell'impatto dell'epidemia da Covid-19 e del crollo del PIL, la spesa subisce un consistente incremento, attestandosi al 25,3 per cento. Negli anni seguenti, con il recupero del PIL, la spesa pubblica complessiva legata all'invecchiamento della popolazione si riduce di 3,3 punti percentuali di PIL attestandosi a 22,1 nel 2023 per poi riprendere a crescere fino al 23,2 per cento nel 2030, valore comunque superiore di 6 decimi di punto di PIL a quello del 2018 e di poco più di un punto percentuale a quello del 2023. A partire dal 2030, il rapporto cresce ulteriormente fino al valore massimo del 25,5 per cento del PIL nel 2044, per poi assumere un andamento decrescente che lo porta al 23 per cento del PIL nel 2070, un livello superiore al valore del 2018 e del 2023.

Figura D: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC[(1)] - Scenario nazionale base

Spesa in rapporto al PIL



(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Tabella D: risultati delle previsioni - Scenario nazionale base (valori in %)

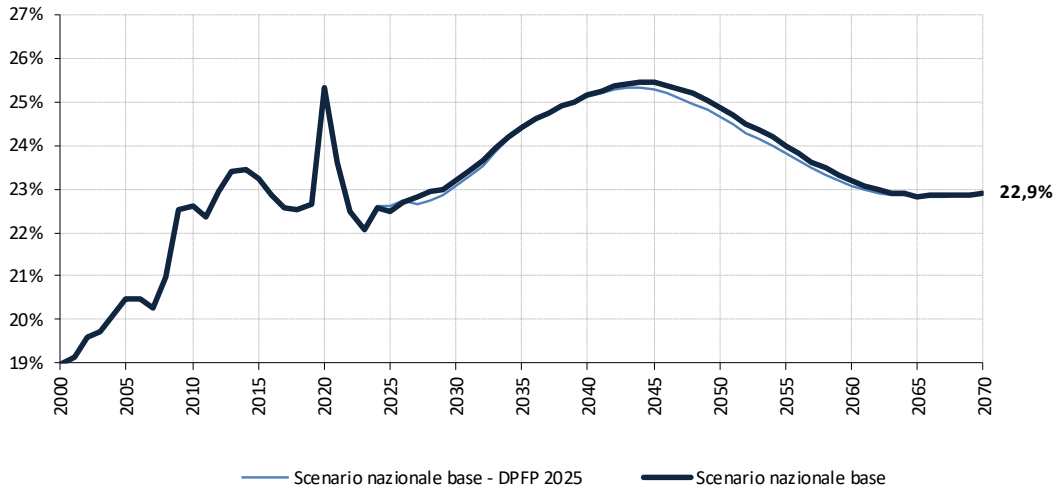
		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	[a]	15,6	16,9	15,2	15,7	16,6	17,0	17,0	16,2	15,1	14,2	13,9	14,0
Sanità[(1)]	[b]	6,6	7,3	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2	7,3	7,4	7,5	7,4	7,4
di cui componente LTC	[c]	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9
LTC[(1)]	[d]	1,7	1,9	1,7	1,7	1,8	1,9	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,4
Totale	**[a]+[b]-[c]+[d]**	**23,2**	**25,3**	**22,5**	**23,2**	**24,4**	**25,1**	**25,4**	**24,9**	**24,0**	**23,2**	**22,8**	**22,9**

(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario. La dinamicità dei profili è ottenuta attraverso l'applicazione della metodologia del death-related costs alla spesa ospedaliera e quella del dynamic equilibrium parziale alla spesa per le altre prestazioni sanitarie.

Il totale della spesa pensionistica e socio-sanitaria in rapporto al PIL dello scenario di riferimento è illustrato nella figura E, che lo confronta con le previsioni del DPFP 2025. La curva dello scenario nazionale base si situa su un livello del rapporto tra spesa e PIL leggermente più alto rispetto alla precedente stima. La lieve differenza, come precedentemente illustrato in relazione alla componente maggioritaria della spesa pensionistica, dipende dal recepimento delle modifiche normative intercorse e dal cambiamento del quadro macroeconomico intervenuto nel DFP 2026, che incorpora prospettive di crescita riviste al ribasso e una maggiore dinamica dei prezzi. La spesa pubblica per sanità e *long-term care* è meno elastica a variazioni nelle ipotesi sulla crescita economica rispetto alla spesa pensionistica; questo spiega le pur lievi differenze tra la figura E e la figura A.

Figura E: spesa pubblica per pensioni, sanità e per LTC - Previsioni in ambito nazionale

Spesa in rapporto al PIL



(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Lo scenario EPC-WGA:

Le previsioni di spesa effettuate sulla base dello scenario EPC-WGA *baseline* recepiscono le ipotesi demografiche e macroeconomiche concordate dal *Working Group on Ageing* e approvate dal Comitato di Politica Economica del Consiglio Europeo per la redazione dell'edizione 2024 dell'*Ageing Report*. Con riferimento alle ipotesi demografiche, sono state assunte le proiezioni demografiche con base 2022 predisposte da Eurostat in occasione dell'*Ageing Report* 2024. Come già per le proiezioni Istat su base 2024 sottostanti allo scenario nazionale, anche per la popolazione Eurostat a base 2022 nelle previsioni viene recepito il dato del 1° gennaio 2026. Negli anni successivi e in previsione sono stati mantenuti i parametri di mortalità, fecondità e flussi migratori utilizzati da Eurostat nelle proiezioni con base 2022. Ad aprile 2026 sono state pubblicate le nuove previsioni Eurostat con base 2025. Il nuovo *round* recepisce le più recenti evoluzioni demografiche, segnatamente l'ulteriore flessione dei tassi di fecondità, il rallentamento dei miglioramenti nella speranza di vita e l'aggiornamento delle ipotesi sui flussi migratori che determinano una graduale riduzione della popolazione rispetto al *round* precedente[22].

Le previsioni sulla crescita e le sue componenti recepiscono fino al 2027 le ipotesi del quadro macroeconomico tendenziale del DFP 2026 e, per il periodo successivo, si allineano ai parametri di lungo periodo riportati nell'*Ageing Report 2024.* Più in particolare, in base a quanto concordato dall'*Ageing Working Group* e dal Comitato di Politica Economica, si ipotizza che: a) il tasso di disoccupazione converga nel lungo periodo alla mediana dei tassi di disoccupazione strutturali dei paesi dell'UE, pari al 6,6 per cento, e b) per la proiezione dei tassi di attività, vengano adottati i risultati del modello di simulazione per coorti elaborato in seno all'AWG. Per quanto riguarda la produttività totale dei fattori (PTF), come per lo scenario nazionale, le ipotesi anticipano quelle recentemente adottate per l'*Ageing Report 2027*[23] e che prevederebbero una convergenza comune a un tasso di crescita di lungo periodo definito sulla base del valore aggregato per l'Unione europea al termine dell'orizzonte di medio periodo. Prendendo a riferimento le Previsioni di autunno della

[22] Per ulteriori dettagli, si rimanda al Riquadro 1.1.

[23] Questa modifica delle ipotesi relative alla PTF è stata già approvata in seno al Comitato di politica economica nella riunione dell'11 e 12 marzo 2026.

Commissione europea, il tasso di crescita della PTF cresce fino allo 0,8 per cento nel 2055, e rimane poi costante fino alla chiusura dell'orizzonte di previsione. Le tabelle E ed F riportano le principali ipotesi dello scenario EPC-WGA *baseline*.

Tabella E: ipotesi demografiche - Scenario EPC-WGA *baseline*

		2010	2020	*2024*	2030	2040	2050	2060	2070
Quadro demografico Eurostat (1)	Tasso di fecondità	1,44	1,24	1,18	1,28	1,33	1,37	1,41	1,45
	Speranza di vita								
	- maschi	79,3	79,8	*81,7*	82,4	83,7	85,0	86,1	87,1
	- femmine	84,3	84,5	*85,6*	86,8	87,9	89,0	90,1	91,0
	Saldo migratorio (mgl)	380	88	*244*	270	271	240	234	240
	Indice di dipendenza degli anziani[2]	31,1	36,4	*38,4*	43,8	56,3	61,5	60,3	60,9

(1)La proiezione prende avvio dai dati al 1/1/2026. Stessi parametri demografici della proiezione Eurostat a base 2022. I valori prospettati al 2024 sono quelli stimati dall'Istat nel Bilancio Demografico.
(2) Popolazione con almeno 65 anni su popolazione di età [15-64]. Valori in %.

- quadro demografico

Per quanto riguarda le previsioni demografiche, i valori riportati nella tabella E per il 2024 sono quelli effettivamente registrati da Istat. Le proiezioni Eurostat con base 2022 prevedono per l'Italia che la speranza di vita alla nascita aumenti gradualmente e si attesti a 87,1 anni per gli uomini e a 91 anni per le donne con incrementi, rispettivamente, di 5,5 e 5,0 anni rispetto al livello stimato da Eurostat per il 2024. Nel confronto con la previsione Istat con base 2024, contenuta nello scenario nazionale base, i valori finali risultano superiori di 1,3 anni per i maschi e di 1,8 anni per le femmine. Il tasso di fecondità cresce linearmente dal valore di 1,25 stimato da Eurostat per il 2024 (in tabella è invece visualizzato il dato pubblicato da Istat per il 2024), fino all'1,45 del 2070. Tale valore risulta marginalmente superiore a quello proiettato dall'Istat e recepito nello scenario nazionale base, pari a 1,44 alla stessa data. Il flusso migratorio netto presenta, nel periodo previsivo, un valore medio annuo pari a 251 mila unità. Rispetto allo scenario centrale Istat, il flusso migratorio netto risulta più elevato nel periodo di previsione 2026-2070, con uno scarto medio annuo di circa 78 mila unità. E' confermato il significativo incremento dell'indice di dipendenza degli anziani.

- quadro macroeconomico

Nelle ipotesi dello scenario macroeconomico EPC-WGA *baseline*, riassunte nella Tabella F, il tasso di crescita del PIL raggiunge un livello medio annuo dello 0,8 per cento nel periodo 2026-2070, grazie all'apporto della produttività per ora lavorata, che cresce a un tasso medio annuo dell'1 per cento, a cui si contrappone una decrescita delle ore lavorate (e dell'occupazione) dello 0,2 per cento. Nel confronto con lo scenario nazionale, le ipotesi sul tasso di crescita medio annuo dello scenario EPC-WGA risultano superiori di 0,3 punti percentuali. Questo è dovuto nel lungo periodo all'effetto di proiezioni demografiche più favorevoli, che incidono positivamente sul fattore lavoro.

Tabella F: ipotesi macroeconomiche - Scenario EPC-WGA *baseline*

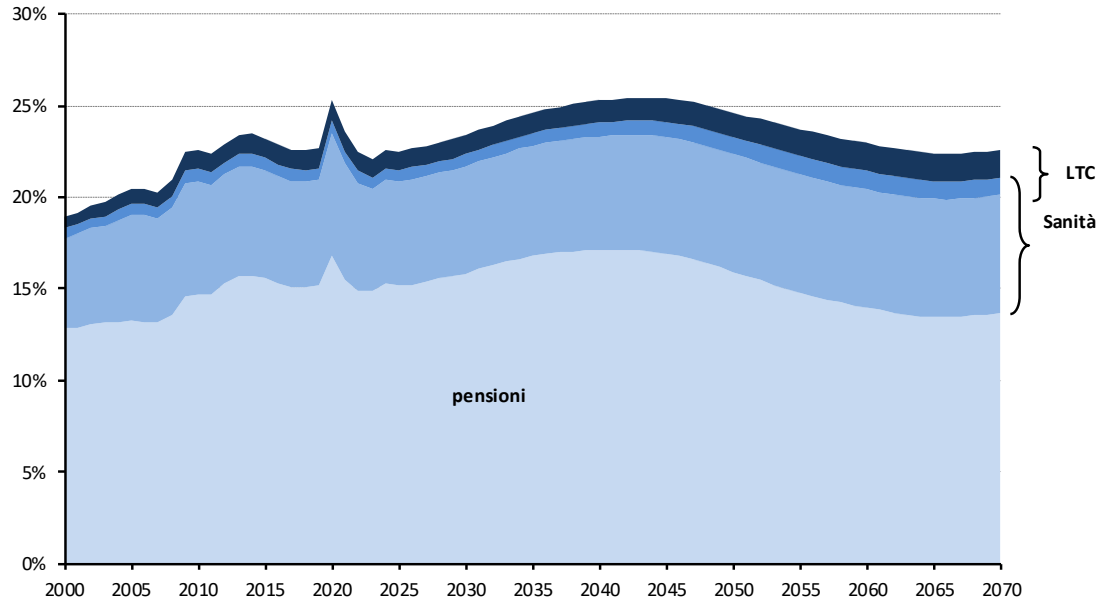
		2010	2020	*2024*	2030	2040	2050	2060	2070
Quadro macroeconomico - Valori in % (1)	Tasso di attività [15-64]								
	- maschi	72,5	72,9	*75,6*	75,6	77,3	77,8	77,7	78,5
	- femmine	50,9	54,1	*57,6*	59,6	61,8	62,6	63,0	63,5
	- totale	**61,6**	**63,5**	***66,6***	**67,7**	**69,8**	**70,5**	**70,7**	**71,3**
	Tasso di disoccupazione (15-64)								
	- maschi	7,8	8,8	*6,0*	5,2	5,9	6,0	5,9	5,9
	- femmine	9,8	10,5	*7,5*	6,5	7,5	7,7	7,6	7,6
	- totale	**8,6**	**9,5**	***6,6***	**5,8**	**6,6**	**6,7**	**6,6**	**6,6**
	Tasso di occupazione [15-64]								
	- maschi	66,8	66,6	*71,1*	71,7	72,7	73,1	73,1	73,8
	- femmine	45,9	48,4	*53,3*	55,7	57,2	57,8	58,2	58,7
	- totale	**56,3**	**57,5**	***62,2***	**63,8**	**65,2**	**65,8**	**66,0**	**66,6**
	Occupazione (2)								
	- maschi		-0,2	*0,8*	0,7	-0,4	-0,4	-0,1	-0,1
	- femmine		0,3	*1,0*	1,0	-0,4	-0,5	-0,1	-0,1
	- totale		**0,0**	***0,9***	**0,8**	**-0,4**	**-0,4**	**-0,1**	**-0,1**
	Produttività (2)		-0,9	*0,2*	0,9	0,7	1,3	1,3	1,3
	PIL reale (2)		-0,9	*1,1*	1,7	0,3	0,8	1,2	1,2

(1) Fino al 2024 i valori sono consolidati e riferiti alla Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro.

(2) Percentuale di variazione media annua nel decennio precedente.

Figura F: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC(1) - Scenario EPC-WGA *baseline*

Spesa in rapporto al PIL



(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Tabella G: risultati delle previsioni - Scenario EPC-WGA *baseline*

		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	[a]	15,6	16,9	15,2	15,8	16,8	17,1	16,9	15,9	14,8	14,0	13,5	13,7
Sanità(1)	[b]	6,6	7,3	6,3	6,5	6,7	7,0	7,2	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4
di cui componente LTC	[c]	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(1)	[d]	1,7	1,9	1,7	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5
Totale	**[a]+[b]-[c]+[d]**	**23,2**	**25,3**	**22,5**	**23,4**	**24,6**	**25,3**	**25,4**	**24,7**	**23,7**	**23,0**	**22,4**	**22,6**

I valori sono espressi in termini percentuali

(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario. La dinamicità dei profili è ottenuta attraverso l'applicazione della metodologia del death-related costs alla spesa ospedaliera e quella del dynamic equilibrium parziale alla spesa per le altre prestazioni sanitarie.

Sulla base di tale scenario, il totale complessivo della spesa pubblica in rapporto al PIL per pensioni, sanità e LTC aumenta dal livello del 2025, pari a 22,5 per cento del PIL, al 25,5 nel 2043, con un incremento di 3,0 punti percentuali (tabella G e figura F). Tale aumento è ascrivibile quasi totalmente alla spesa pensionistica, che raggiunge il valore di 17,1 per cento sul PIL nel 2038, e per la parte restante alla componente sanitaria e socio-assistenziale. Dal picco del 17,1 nel periodo 2038-2043, la spesa pensionistica passa al 13,7 per cento nel 2070, con un decremento di 3,5 punti percentuali di PIL, più che compensando l'aumento della spesa connessa all'invecchiamento derivante dalla dinamica della spesa sanitaria e per LTC. Rispetto al livello di picco relativo raggiunto nel 2043, l'incidenza della spesa complessiva per pensioni, sanità e LTC diminuisce progressivamente di 2,9 punti percentuali di PIL, attestandosi al 2070 al livello del 22,6 per cento del PIL.

I risultati delle previsioni elaborate sulla base dello scenario EPC-WGA *baseline* sono posti a confronto con quelli che scaturiscono dallo scenario nazionale base (figura G).

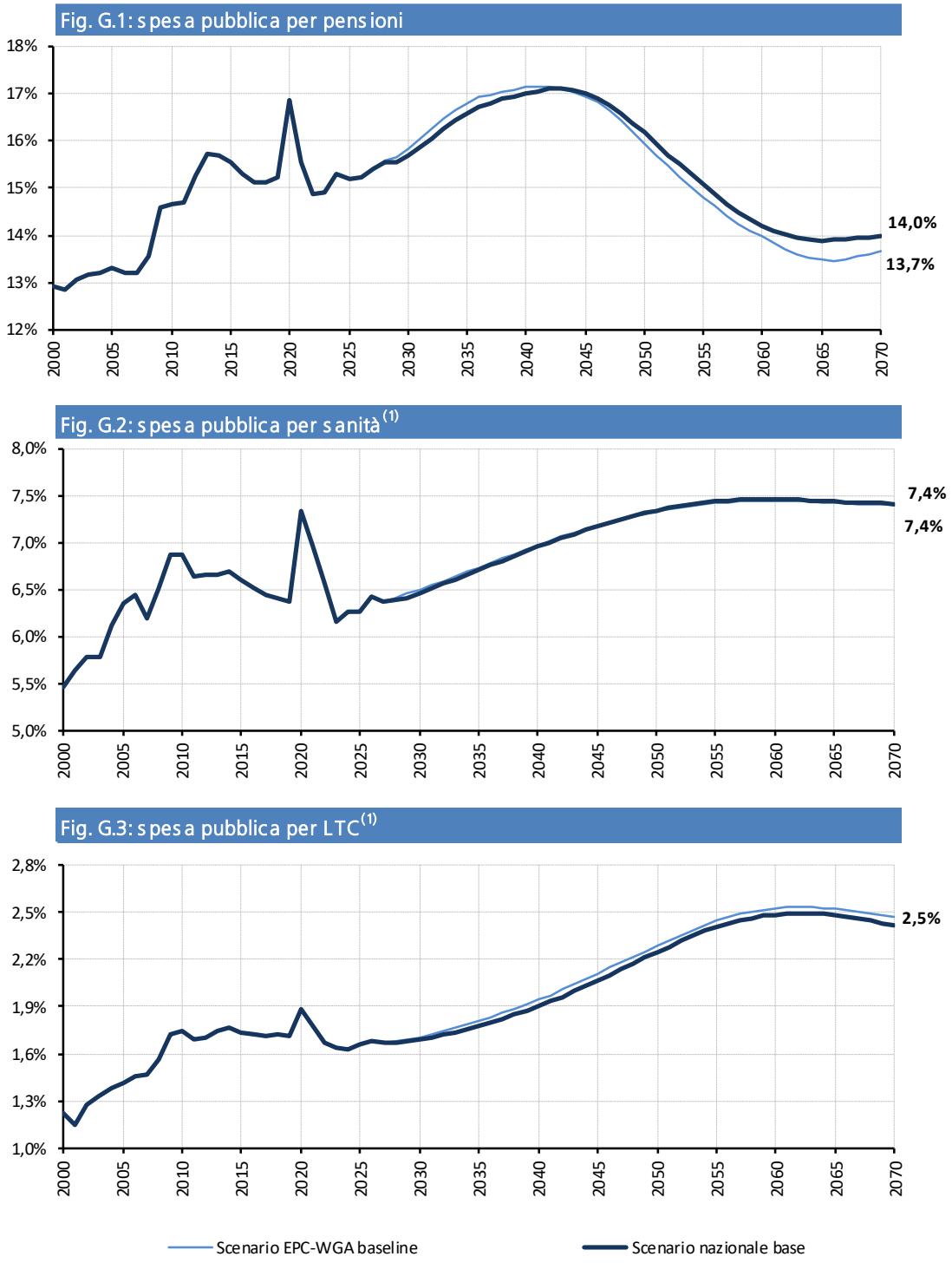
Con riferimento alla sola spesa per pensioni in rapporto al PIL (figura G.1), le ipotesi demografiche e macroeconomiche dello scenario EPC-WGA *baseline* producono, a partire dal 2028, un incremento più accentuato rispetto allo scenario nazionale base, con uno scostamento massimo nel 2024 pari a 0,2 punti percentuali. Le due curve tendono successivamente a incrociarsi attorno al 2043, anno dopo il quale la curva relativa allo scenario EPC-WGA si colloca al di sotto di quella relativa allo scenario nazionale base sino alla fine del periodo di previsione, quando lo scostamento si attesta su tre decimi di punto percentuale di PIL.

Inferiore è, invece, il differenziale tra i due scenari osservato sulla previsione della spesa socio-sanitaria in quanto, come già rilevato, la metodologia di previsione assume che il valore unitario delle relative prestazioni sia collegato alla dinamica del PIL *pro capite* e del PIL per occupato.

- rapporto spesa socio-sanitaria/PIL

Il rapporto fra spesa sanitaria e PIL, previsto sulla base dello scenario EPC-WGA *baseline* è sostanzialmente equivalente a quello previsto dallo scenario nazionale in tutto il periodo di previsione (figura G.2). Per le prestazioni per LTC, la curva relativa allo scenario EPC-WGA *baseline* si colloca sempre a un livello leggermente superiore. (figura G.3).

Figura G: spesa pubblica pensioni, sanità e per LTC(1) - Confronto tra scenari

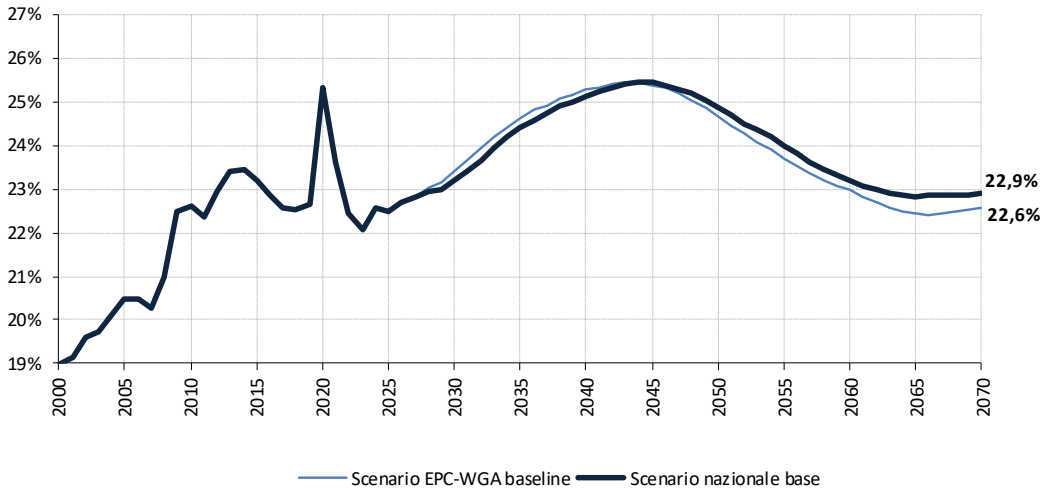


(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

La figura H mette a confronto le previsioni del rapporto tra spesa complessiva e PIL ottenute con lo scenario nazionale base e quello EPC-WGA. Le differenze tra le due curve dipendono principalmente dalla componente della spesa pensionistica.

Figura H: spesa pubblica per pensioni, sanità e per LTC - Confronto tra scenari

Spesa in rapporto al PIL[1]



Analisi di sensitività:

Come già evidenziato sopra, i risultati delle previsioni di spesa dipendono dalle ipotesi del quadro demografico e macroeconomico.

Il Rapporto fornisce un'ampia analisi di sensitività, al fine di valutare quale sia la variabilità dello scenario nazionale di riferimento rispetto alle sottostanti ipotesi macroeconomiche e demografiche, ipotizzando per la spesa pubblica per sanità e LTC che le simulazioni vengano effettuate sulla base delle ipotesi del *reference scenario*.

L'esercizio è stato effettuato definendo ipotesi alternative per i singoli parametri demografici e macroeconomici in linea con i precedenti esercizi di sensitività, garantendo scostamenti simmetrici rispetto all'ipotesi mediana.

- Parametri demografici

Per quanto riguarda i parametri demografici, sono stati effettuati quattro esercizi di sensitività. I primi tre esercizi hanno riguardato, in successione, il tasso di fecondità, la speranza di vita alla nascita e il flusso netto di immigrati. Il quarto esercizio è riferito a una combinazione delle precedenti ipotesi (Tabella H).

Nell'esercizio relativo al tasso di fecondità, si considera una variazione positiva e negativa del parametro, crescente nel tempo, che si attesta, rispettivamente, a 0,24 e 0,25 nel 2070. Sotto tali ipotesi, il rapporto fra spesa complessiva e PIL subisce variazioni inversamente correlate a quelle del parametro. L'aumento (o la riduzione) del tasso di fecondità produce effetti relativamente contenuti sulla spesa sanitaria e pensionistica. Nel primo caso un maggior numero di nascite si traduce nell'intero periodo previsionale solo parzialmente in un aumento dei beneficiari di prestazioni sanitarie, poiché questi sono prevalentemente individui in età avanzata (come evidenziato nei capitoli 3 e 4).Il ragionamento vale anche per la spesa pensionistica, poiché i nati all'inizio del periodo di simulazione raramente accedono al pensionamento entro l'orizzonte di previsione.

Diverso è l'impatto sul PIL. Quando il maggiore (minore) numero di nati entra nel mercato del lavoro, si osserva un aumento (diminuzione) della produzione complessiva. Di conseguenza, il rapporto tra spesa e PIL tende a ridursi (aumentare). La dimensione dell'effetto è pari a circa 0,5 punti percentuali alla fine del periodo, di cui circa tre quinti sono attribuibili alla componente pensionistica, mentre la restante quota alla componente socio-sanitaria.

Le variazioni indotte da una modifica sostanzialmente simmetrica della speranza di vita tale da conseguire al 2070 un livello più alto di 2,5 anni per i maschi e 2,4 anni per le femmine (speranza di vita alta) e più basso di 2,7 anni per gli uomini e 2,3 per le donne (speranza di vita bassa) presentano delle specificità. Lo *shock* in aumento sulla speranza di vita, tenuto conto che nella normativa vigente è presente un tetto di tre mesi all'adeguamento del requisito per il pensionamento, produce, subito dopo gli anni iniziali, un effetto di contenimento del rapporto spesa/PIL. In seguito, l'aumento della speranza di vita determina dapprima una maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL e poi una nuova riduzione negli ultimi anni del periodo di previsione. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, le variazioni — sia in aumento sia in diminuzione — si traducono principalmente in un ampliamento (riduzione) del consumo sanitario, determinato dall'estensione (contrazione) della platea dei beneficiari di assistenza socio-sanitaria. Tale effetto è solo parzialmente compensato da una minore (maggiore) domanda di prestazioni, riconducibile a cambiamenti nelle abitudini di consumo. L'incremento (riduzione) della spesa è solo in parte controbilanciato da un aumento (riduzione) del PIL legato alla dinamica occupazionale. Di conseguenza, rispetto allo scenario nazionale di base, il rapporto spesa/PIL risulta più elevato di circa 0,4 punti percentuali nell'ipotesi di speranza di vita alta, e più contenuto di circa 0,3 punti percentuali nell'ipotesi di speranza di vita bassa.

Infine, la modifica del flusso netto di immigrati in aumento di 36.000 unità e in diminuzione di 37.500 unità, produce, nel 2070, una variazione del rapporto spesa/PIL inversamente correlata allo *shock*, che ammonta a circa 0,5 punti percentuali (in riduzione) nell'ipotesi alta e a 0,6 punti (in aumento) percentuali nell'ipotesi bassa, di cui circa tre quarti imputabili alla componente pensionistica. Di tale effetto, anticipato e amplificato rispetto a quanto osservato nell'ipotesi di variazione del tasso di fecondità, circa un terzo risulta acquisito nel 2045.

- scenari demografici alternativi

La combinazione delle variazioni positive e negative sopra indicate configura, rispettivamente, gli scenari demografici "alto" e "basso". Si segnala che, relativamente allo scenario "alto", viene simulato, seguendo la normativa vigente, un adeguamento del requisito di pensionamento rispetto all'incremento dell'aspettativa di vita pari al massimo a tre mesi. Adottando tali scenari, l'effetto prodotto sul livello complessivo della spesa pensionistica e socio-sanitaria in rapporto al PIL mostra, alla fine del periodo di previsione, una variazione incrementativa di 0,8 punti percentuali, nell'ipotesi bassa, e riduttiva di circa 0,6 punti percentuali, nell'ipotesi alta. Nel 2045, le differenze sono rispettivamente di +0,3 e -0,1 punti percentuali.

Tabella H: analisi di sensitività delle ipotesi demografiche[1] - Variazione del rapporto spesa/PIL rispetto allo scenario nazionale base (valori in punti percentuale di PIL)

Ipotesi	Pensioni		Sanità e LTC[2]		Totale	
	2045	2070	2045	2070	2045	2070
Fecondità						
ipotesi alta	0,00	-0,27	-0,04	-0,19	-0,04	-0,46
ipotesi bassa	0,00	0,28	0,04	0,20	0,04	0,48
Speranza di vita						
ipotesi alta	-0,09	-0,06	0,16	0,50	0,07	0,45
ipotesi bassa	0,22	0,15	-0,17	-0,46	0,06	-0,31
Flusso netto di immigrati						
ipotesi alta	-0,14	-0,38	-0,04	-0,14	-0,18	-0,52
ipotesi bassa	0,15	0,44	0,04	0,16	0,19	0,60
Scenario demografico						
ipotesi demografica alta	-0,23	-0,71	0,09	0,15	-0,15	-0,56
ipotesi demografica bassa	0,38	0,92	-0,09	-0,11	0,29	0,81

(1) Le previsioni scontano la variazione dei parametri demografici a partire dal 2026.
(2) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

- variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività relativa alle ipotesi macroeconomiche ha riguardato, in successione, modifiche al tasso di crescita della produttività, al tasso di attività e al tasso di disoccupazione (Tabella I).

Una correzione del tasso di crescita annuo della produttività di 0,25 punti percentuali in senso incrementativo (riduttivo) produce una riduzione (aumento) del rapporto fra la spesa complessiva e il PIL di circa 0,5 punti percentuali alla fine del periodo di previsione. L'andamento della spesa pensionistica condiziona quasi interamente il risultato. Meno rilevante risulta, invece, l'impatto conseguente a una correzione del tasso di attività. In questo caso, una riduzione permanente di 2 punti percentuali produce un aumento del rapporto fra spesa complessiva e PIL pari a circa 0,1 punti percentuali. In caso di aumento del tasso di attività di 2 punti percentuali, la riduzione del rapporto tra spesa complessiva e PIL risulta pari a 0,2 punti percentuali. Per quanto attiene al tasso di disoccupazione, infine, si è ipotizzata la sola variazione incrementativa, non considerando realistica una corrispondente variazione di segno opposto. In particolare, l'alternativa ipotizzata assume l'invarianza del tasso di disoccupazione a un livello del 7,5 per cento a partire dal 2037. Ciò comporta, alla fine del periodo di previsione, un aumento del tasso di disoccupazione. L'effetto prodotto sul livello complessivo della spesa pensionistica e socio-sanitaria in rapporto al PIL mostra, alla fine del periodo di previsione, una variazione incrementativa di 0,1 punti percentuali. L'analisi di sensitività mostra che la componente socio-sanitaria della spesa pubblica in rapporto al PIL risulta scarsamente dipendente dalle ipotesi macroeconomiche, per cui gli effetti evidenziati per il totale della spesa sono da imputare quasi integralmente alla componente pensionistica. Tale circostanza scaturisce, essenzialmente, dall'ipotesi di evoluzione del CPS, il quale, essendo prevalentemente collegato al PIL *pro capite* e, in misura più contenuta, alla produttività, determina variazioni della spesa che si muovono in senso compensativo rispetto a quelle prodotte sul PIL.

Tabella I: analisi di sensitività delle ipotesi macroeconomiche[1] - Variazione del rapporto spesa/PIL rispetto allo scenario nazionale base (variazioni in punti percentuali di PIL)

Ipotesi	Pensioni		Sanità e LTC[1]		Totale	
	2045	2070	2045	2070	2045	2070
Produttività						
ipotesi alta	-0,56	-0,49	0,02	0,03	-0,54	-0,46
ipotesi bassa	0,56	0,54	-0,02	-0,03	0,54	0,51
Tassi di attività						
ipotesi alta	-0,23	-0,11	-0,02	-0,03	-0,25	-0,14
ipotesi bassa	0,25	0,12	0,02	0,03	0,27	0,16
Tasso di disoccupazione						
ipotesi bassa	0,22	0,09	0,02	0,02	0,24	0,12

(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Tenuto conto della dimensione degli *shock* applicati nell'analisi di sensitività e della loro distribuzione temporale, è interessante misurare l'effetto cumulato delle variazioni sulla spesa lungo il periodo di previsione e il suo impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale quantificazione, presentata nel paragrafo 5.6, è effettuata attraverso un indicatore che deriva, per l'intero periodo di simulazione, il valore cumulato del rapporto fra debito pubblico e PIL imputabile all'impatto differenziale del totale della spesa per pensioni, sanità e LTC rispetto al PIL risultante dalle ipotesi sottostanti ai vari scenari.

Riquadro – I meccanismi automatici di adeguamento del sistema pensionistico rispetto al processo di invecchiamento demografico

Come in vari Paesi europei, anche in Italia sono stati introdotti nell'ordinamento meccanismi automatici di adeguamento del sistema pensionistico in relazione al processo di invecchiamento demografico.

Nell'assetto del sistema pensionistico italiano vi sono due meccanismi di adeguamento automatico dei parametri normativi rispetto al processo di invecchiamento demografico: a) l'adeguamento del coefficiente di trasformazione in funzione delle dinamiche dei parametri demografici, che interessa il calcolo contributivo (regime contributivo e misto); b) l'adeguamento dei requisiti di accesso alla variazione della speranza di vita a 65 anni, che interessa tutti i regimi. L'attuazione di tali adeguamenti, a normativa vigente, è rimessa alla sfera amministrativa e, in tali termini, è automatica[24].Tali meccanismi hanno la funzione di coniugare le esigenze di sostenibilità del sistema pensionistico, delle finanze pubbliche e del debito pubblico con quelle di adeguatezza delle prestazioni. Di conseguenza, poiché una eventuale modifica del loro funzionamento causa un impatto non trascurabile sull'incidenza della spesa in rapporto al PIL e, quindi, sugli indicatori di sostenibilità, i predetti meccanismi sono direttamente correlati alle valutazioni del nostro sistema pensionistico in sede europea e hanno un impatto significativo sulle valutazioni, sempre effettuate a livello europeo, sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e del debito pubblico.

Al fine di analizzare l'impatto di tali meccanismi automatici sulla sostenibilità del sistema pensionistico, delle finanze pubbliche e del debito pubblico, questo riquadro presenta tre scenari di sensitività della spesa pensionistica e socio-sanitaria rispetto allo scenario a legislazione vigente.

Gli scenari di sensitività si caratterizzano nei seguenti termini: nella prima simulazione di sensitività viene definito uno scenario nel quale i requisiti pensionistici rimangono bloccati al valore che essi assumono nel 2026; nella seconda sono i coefficienti di trasformazione a rimanere costanti al valore assunto nel 2026; nella terza vengono combinati insieme i due scenari precedenti (requisiti pensionistici e coefficienti di trasformazione entrambi bloccati ai valori del 2026).

Le simulazioni sono presentate nei grafici a seguire, distintamente, per la spesa pensionistica (figura A) e per l'aggregato complessivo che include anche la spesa socio-sanitaria[25] (figura B). I risultati sono illustrati confrontando il profilo temporale del rapporto spesa/PIL di ciascuna simulazione con quello a normativa vigente dello scenario nazionale base[26].

[24] Dal 2013 al 2026 sono stati adeguati i requisiti di accesso al pensionamento, sulla base delle risultanze comunicate da ISTAT, per complessivi 12 mesi e sono stati effettuati sette aggiornamenti dei coefficienti di trasformazione dopo che dal 1995 a 2009 tali coefficienti non hanno visto attuata la procedura di aggiornamento comunque prevista dalla legge n. 335 del 1995, ma rimessa in tale periodo a iniziativa non rientrante nell'esclusiva sfera amministrativa.

[25] Per quanto riguarda la spesa sanitaria e la spesa per LTC, le ipotesi adottate sul consumo di prestazioni sanitarie e socio-assistenziali rispondono alla definizione del *reference scenario*.

[26] In coerenza con la scelta adottata nei precedenti Rapporti RGS, gli esercizi di sensitività non vengono replicati sullo scenario EPC-WGA *baseline* in quanto fornirebbero indicazioni equivalenti a quelle prospettate per lo scenario nazionale base.

Dal confronto con lo scenario nazionale base a normativa vigente emerge come lo scenario nel quale sia i requisiti pensionistici sia i coefficienti di trasformazione sono tenuti costanti a partire dal 2026 è quello che presenta i maggiori scostamenti. Come atteso, questi si concentrano sulla spesa pensionistica che, rapportata al PIL, raggiungerebbe un picco del 18,0 per cento nel 2043 (nello scenario base 17,1) e si attesterebbe al 15,9 per cento nel 2070 (invece che al 14,0 per cento nello scenario base). Lo scenario con i requisiti pensionistici costanti e quello con i coefficienti di trasformazione costanti si pongono all'interno della forbice tra lo scenario nazionale base e lo scenario con requisiti e coefficienti costanti contemporaneamente.

L'impatto sulla spesa pensionistica della costanza dei requisiti pensionistici si dispiega molto più rapidamente di quello dei coefficienti di trasformazione, anche se le due curve tendono a convergere intorno al 2050, per poi divergere leggermente alla fine del periodo di previsione, portandosi rispettivamente al 14,9 per cento e 15,0 per cento. Con costanza dei requisiti pensionistici intorno al 2040 la maggiore incidenza annua della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto agli andamenti a normativa vigente risulta pari a circa 0,6 punti percentuali annui, per arrivare a 0,9 punti percentuali annui alla fine del periodo di previsione. Con costanza dei coefficienti di trasformazione, intorno al 2040 la maggiore incidenza annua della spesa pensionistica in rapporto al PIL, rispetto agli andamenti a normativa vigente, risulta pari a circa 0,2 punti percentuali annui per arrivare a 1 punto percentuale alla fine del periodo di previsione. Considerazioni analoghe valgono per l'esercizio di sensitività sulla spesa complessiva. Di scarso rilievo in tutte e tre le ipotesi di sensitività sono gli scostamenti di spesa per le componenti sanitaria e LTC; pertanto, gli andamenti della spesa complessiva, comunque in ogni caso superiori, sono essenzialmente trainati dalla spesa pensionistica.

Figura A: Spesa pubblica per pensioni - Confronto tra scenari

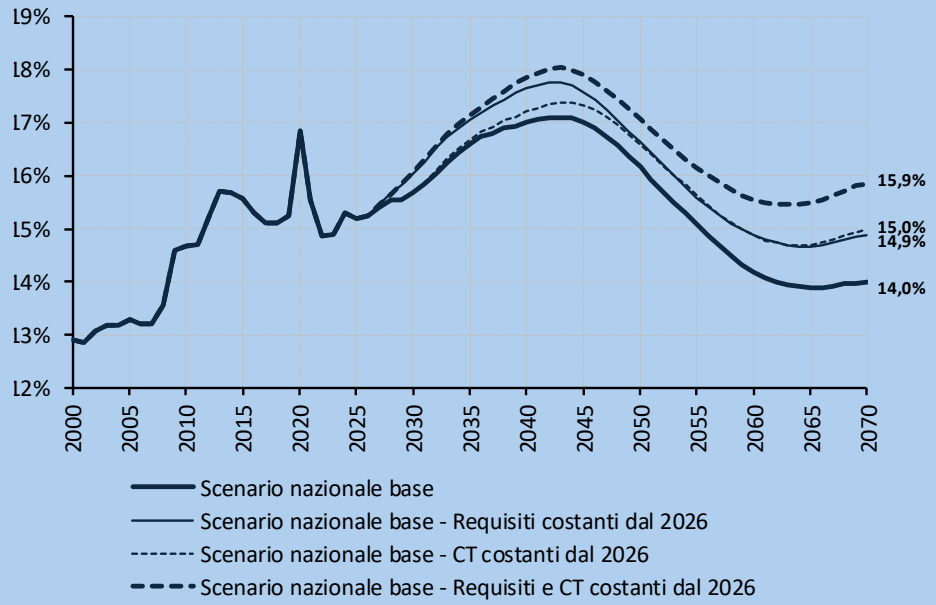
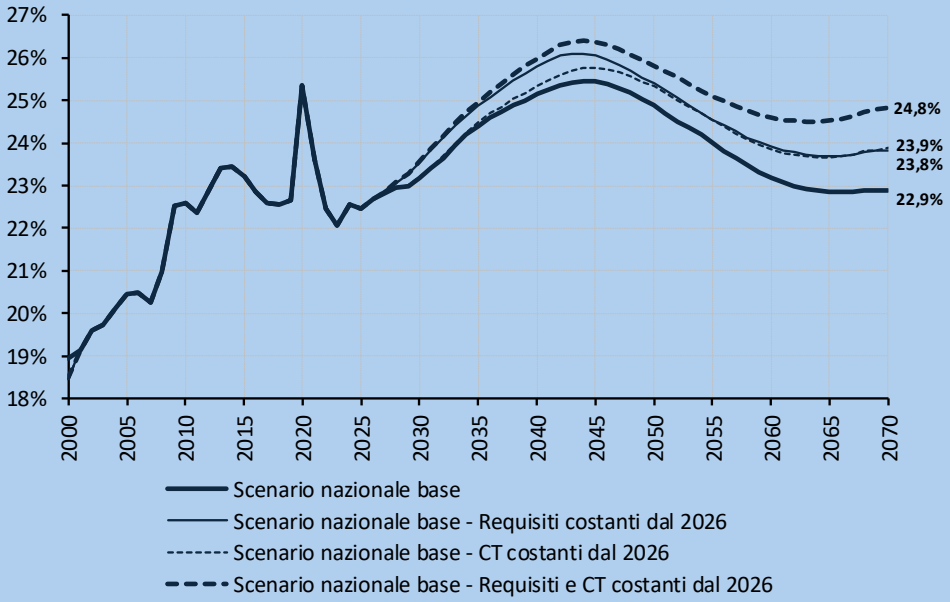


Figura B: Spesa pubblica pensionistica e socio-sanitaria - Confronto tra scenari



In via aggiuntiva, viene valutato l'effetto complessivo sul rapporto debito/PIL delle tre ipotesi di sensitività, cumulato nell'intero periodo di previsione e al 2045 (periodo intermedio). Tale effetto è misurato come differenziale prodotto sul debito pubblico in rapporto al PIL nel 2045 e nel 2070 rispetto agli andamenti derivanti dalla normativa vigente (figura C).

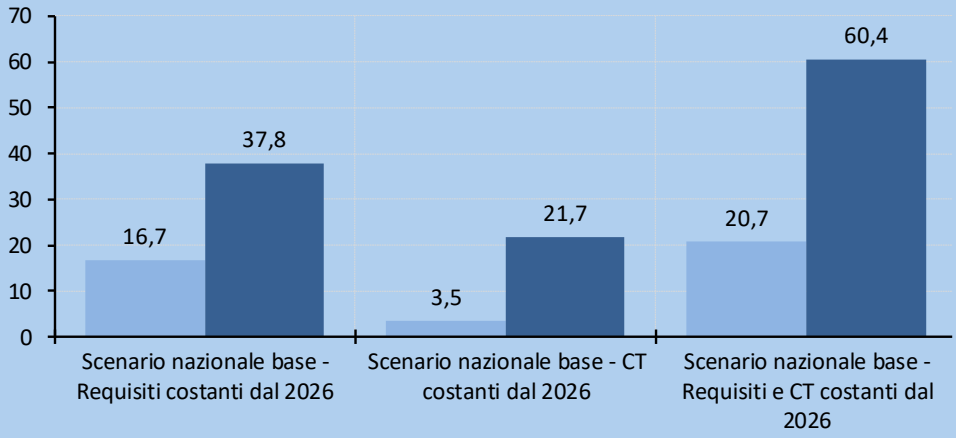
Anche in questo caso i risultati mostrano che l'ipotesi di mantenimento ai valori del 2026 dei requisiti di pensionamento e, insieme, dei coefficienti di trasformazione provoca gli scostamenti più significativi e che si dispiegano lungo tutto l'orizzonte di previsione, con una evidente intensificazione oltre il periodo intermedio. Quest'ultimo scenario comporterebbe un peggioramento degli indicatori di debito S1 e S2[27], comunemente utilizzati per l'analisi di sostenibilità del debito[28] in sede europea, con possibilità di superamento delle attuali classi rischio di medio e lungo termine.

In termini di maggiore incidenza del rapporto debito/PIL l'effetto più consistente deriva dall'ipotesi di mancato adeguamento dei requisiti di accesso alla speranza di vita pari al 2045 e al 2070 rispettivamente a circa 17 punti percentuali e a circa 38 punti percentuali, a fronte di un impatto complessivo, derivante anche dall'ipotesi di mancato aggiornamento dei coefficienti di trasformazione, pari al 2045 e al 2070 rispettivamente a circa 21 punti percentuali e a circa 60 punti percentuali. Si tratterebbe di incrementi aggiuntivi rispetto a quelli derivanti dall'incremento dell'incidenza delle spese connesse all'invecchiamento demografico comunque atteso a normativa vigente.

[27] L'indicatore S1 misura lo sforzo fiscale necessario per portare il debito al 60 per cento del PIL entro il 2070. L'indicatore S2 misura l'aggiustamento fiscale necessario per stabilizzare il debito pubblico nel lungo termine, indipendentemente dal livello al quale si raggiunge la stabilizzazione.

[28] Si veda il *Debt Sustainability Monitor 2025*, European Commission (2025).

Fig. C: Effetto differenziale cumulato sul rapporto debito/PIL nel 2045 e nel 2070



Per informazioni e approfondimenti contattare:

- *Angela Adduce – Ispettore Generale Capo per la Spesa Sociale – angela.adduce@mef.gov.it*
- *Ispettorato Generale per la Spesa Sociale – rgs.segreteria.igespes@mef.gov.it*

Pubblicazione in linea sul sito internet della Ragioneria Generale dello Stato

