

individuali ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree, mentre la legge di stabilità 2015 ha prolungato al 31 dicembre 2015 il blocco della parte economica delle procedure contrattuali. Nel paragrafo III.1 sono forniti maggiori dettagli sull'evoluzione di tale comparto;

- le spese per consumi intermedi riducono la loro incidenza sul PIL, passando dall'8,3 per cento del PIL del 2014 al 7,4 per cento del 2019, quale conseguenza delle norme di contenimento adottate;
- le prestazioni sociali in denaro presentano un incremento fra il 2014 e il 2015 per effetto della messa a regime del c.d. bonus 80 euro, delle risorse aggiuntive per il finanziamento dell'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014 e di altri fattori espansivi della spesa. A partire dall'anno 2016 iniziano a declinare fino ad attestarsi, nel 2019, al 20,0 per cento del PIL;
- le altre spese correnti registrano un andamento decrescente rispetto al PIL, dal 4,1 per cento del 2014 al 3,6 per cento del 2019. Tale aggregato è composto, in larga parte, da spese legate a trattati internazionali;
- le spese in conto capitale presentano una dinamica decrescente in termini di rapporto al PIL, passando dal 3,6 per cento del 2014 al 3,2 per cento del 2019. La riduzione di tale aggregato fra il 2014 e il 2019 (-0,4 punti percentuali di PIL) è comunque più contenuta di quella prevista per le spese correnti al netto degli interessi (-2,8 punti percentuali di PIL), processo destinato a continuare nel prosieguo del percorso di risanamento dei conti pubblici, al fine di creare una situazione della finanza pubblica in grado di supportare al meglio lo sviluppo e la crescita economica.

Le nuove previsioni tendenziali di finanza pubblica per l'anno 2015 presentano uno scostamento contenuto, in termini di rapporto Indebitamento Netto/PIL, rispetto a quanto comunicato al Parlamento nello scorso mese di settembre con la Nota di aggiornamento del DEF 2014 e con la NTI 2015. In termini assoluti, il nuovo deficit per l'anno 2015 risulta superiore a quello indicato nella NTI 2015 per 1.414 milioni, quale saldo tra minori spese per 2.126 milioni (per effetto di minori spese per interessi per 4.827 milioni e maggiori altre spese per 2.701 milioni) e minori entrate per 712 milioni.

TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)

	Cons.	Previsione				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
USCITE						
Redditi da lavoro dipendente	163.874	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270
Consumi intermedi	134.063	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958
Prestazioni sociali	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450
Pensioni	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920
Altre prestazioni sociali	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530
Altre spese correnti	66.090	65.651	66.953	65.463	65.837	66.330
Uscite correnti al netto interessi	692.331	697.569	707.210	715.419	725.791	737.008
Interessi passivi	75.182	69.386	71.227	69.251	68.201	67.638
Totale uscite correnti	767.513	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646
Investimenti fissi lordi	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021
Contributi agli investimenti	12.947	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578
Altre uscite in c/capitale	9.809	8.762	10.314	8.372	8.532	6.874
Totale uscite in conto capitale	58.749	60.191	63.735	59.967	60.416	59.473
Totale Uscite	826.262	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119
ENTRATE						
Tributarie	485.837	496.531	525.861	542.768	554.312	565.313
Imposte dirette	237.539	247.285	258.647	263.308	266.758	271.825
Imposte indirette	246.991	247.267	266.147	278.505	286.592	292.519
Imposte in c/capitale	1.307	1.979	1.067	955	962	969
Contributi sociali	216.408	216.031	218.253	223.366	232.898	238.436
Contributi sociali effettivi	212.383	211.923	214.083	219.132	228.603	234.084
Contributi sociali figurativi	4.025	4.108	4.170	4.234	4.295	4.352
Altre entrate correnti	68.945	68.213	69.113	70.272	71.659	72.876
Totale entrate correnti	769.883	778.796	812.160	835.451	857.907	875.656
Altre entrate in c/capitale	6.016	5.182	5.459	4.459	4.375	4.593
Totale entrate	777.206	785.957	818.686	840.865	863.244	881.218
<i>Pressione fiscale</i>	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Saldo corrente	2.370	11.841	33.723	50.781	63.915	71.010
Indebitamento netto	-49.056	-41.189	-23.486	-3.772	8.836	17.099
Indebitamento /PIL	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Saldo primario	26.126	28.197	47.741	65.479	77.037	84.737
PIL nominale	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)

	Cons.	Previsione				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
USCITE						
Redditi da lavoro dipendente	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Prestazioni sociali	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
Pensioni	15,9	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
Altre prestazioni sociali	4,4	4,8	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre spese correnti	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
Uscite correnti al netto interessi	42,8	42,6	41,9	41,2	40,6	40,0
Interessi passivi	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
Totale uscite correnti	47,5	46,8	46,1	45,1	44,4	43,7
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi agli investimenti	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Altre uscite in c/capitale	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
Totale uscite in conto capitale	3,6	3,7	3,8	3,4	3,4	3,2
Totale Uscite	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
ENTRATE						
Tributarie	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
Imposte dirette	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
Imposte indirette	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
Contributi sociali effettivi	13,1	12,9	12,7	12,6	12,8	12,7
Contributi sociali figurativi	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
Totale entrate correnti	47,6	47,5	48,1	48,1	48,0	47,6
Altre entrate in c/capitale	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale entrate	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
<i>Pressione fiscale</i>	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7
Saldo primario	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Saldo corrente	0,1	0,7	2,0	2,9	3,6	3,9
Indebitamento netto	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9

TABELLA II.2-3 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale misure One-off	1.468	4.045	2.870	-913	-1.662	-655	-860	-560
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
a) Entrate	2.253	3.118	3.569	1.747	738	415	240	240
- Imposte sostitutive varie	770	541	739	701	355	175	0	0
- Condono edilizio	39	33	33	25	15	10	10	10
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	774	2.544	578	350	350	230	230	230
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	2.219	0	0	0	0	0
- Contributo U.E. per sisma Emilia	670	0	0	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	0	0	0	671	18	0	0	0
b) Spese	-1.938	-491	-1.647	-3.660	-3.000	-1.570	-1.550	-1.200
- Interventi per calamità naturali:	-1.703	-404	-1.179	-3.610	-2.970	-1.550	-1.550	-1.200
- Dividendi in uscita	-133	-87	-70	-50	-30	-20	0	0
- Compensazioni emittenti locali	-103	0	0	0	0	0	0	0
- Redistribuzione per rivalutazione PNL bilancio UE (effetto netto)	0	0	-398,5	0	0	0	0	0
- c) Dimissioni immobiliari	1.154	1.418	948	1.000	600	500	450	400
PIL (x 1.000)	1.615	1.609	1.616	1.639	1.688	1.738	1.789	1.841
Ripartizione per sottosettori								
- Amministrazioni Centrali	339	2.996	2.069	-1.403	-2.172	-1.115	-1.300	-1.000
- Amministrazioni Locali	702	706	481	240	260	250	240	240
- Enti di Previdenza	427	343	320	250	250	210	200	200

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica¹⁷ prevede, tra l'altro, un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo.

E' opportuno ricordare, tuttavia, che la stessa legge, in coerenza con il dettato costituzionale, pone come scenario primario di riferimento per la valutazione degli andamenti tendenziali le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. E' questo, infatti, lo scenario rispetto al quale valutare la dimensione della manovra di finanza pubblica necessaria per il rispetto degli obiettivi assunti nei confronti dell'Europa. E' questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato, nonché per la sua gestione.

L'indicazione dello scenario a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Pubbliche Amministrazioni fornisce alla Commissione Europea ulteriori informazioni per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché della manovra che risulterà necessario programmare per conseguire gli obiettivi di finanza pubblica previsti nel Programma di Stabilità e Crescita. Va comunque sottolineato come, proprio per le regole che disciplinano il nostro sistema contabile - istituzionale, le maggiori risorse che dovessero risultare necessarie in uno schema a politiche invariate non possano essere considerate al pari di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica. Infatti, in base al nostro ordinamento costituzionale, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto

¹⁷ Legge 196/2009 e successive modificazioni.

a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

Mentre le previsioni a legislazione vigente sono costruite considerando solo gli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in essere, non è stata individuata una metodologia dettagliata per l'elaborazione degli andamenti a politiche invariate. Il criterio generale adottato dalla Commissione Europea consiste nell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, integrata eventualmente da misure conosciute con sufficiente dettaglio¹⁸. D'altra parte, la manovra di finanza pubblica per il 2015 ha introdotto un importante cambiamento rispetto alla prassi precedentemente in uso, disponendo il finanziamento a regime di alcuni interventi che venivano sistematicamente rifinanziati anno per anno. Si tratta, in particolare, delle spese per la ripartizione del cinque per mille, delle risorse per il finanziamento di interventi in campo sociale (per i ceti meno abbienti, per le non autosufficienze, per le politiche sociali), del finanziamento delle scuole non statali delle Università e dei contratti di programma di imprese pubbliche, nonché dei fondi destinati agli autotrasportatori ed all'attuazione del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati¹⁹. In tal senso, la legge di stabilità 2015 ha ridotto il divario fra il quadro a politiche invariate e a legislazione vigente, riconducendo parte del primo nell'ambito del secondo. Permangono, tuttavia, alcune differenze significative fra i due approcci. In particolare, gli interventi finanziati non esauriscono né in termini di settori considerati, né per entità degli importi coinvolti, le possibili decisioni governative dei prossimi anni.

Per la formulazione delle stime a politiche invariate si sono confrontati gli andamenti storici delle entrate complessive e delle principali voci di spesa con l'evoluzione prevista a legislazione vigente. I valori a politiche invariate sono stati elaborati applicando il tasso di crescita che, agli esiti del confronto, risultava più elevato. Inoltre, la dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente tiene conto dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego relativi ai trienni 2016-2018 e 2019-2021. Nella valutazione del saldo fra entrate e spese tale approccio tende, semmai, a sovrastimare la dinamica della spesa, considerata la maggiore reattività delle entrate al ciclo e la debole situazione economica degli ultimi anni.

Si sottolinea che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione, dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione e necessariamente accompagnata dall'individuazione delle risorse da reperire per assicurare sia il rispetto del citato precetto costituzionale, sia la compatibilità con gli obiettivi programmati.

Nel riquadro seguente viene illustrata sinteticamente la metodologia seguita per la valutazione delle politiche invariate.

¹⁸ Cfr, p.e., 'European Economic Forecast - Autumn 2010', box 1.1.7, pag. 29, e 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', box 1.6, pag. 26, European Commission Occasional paper n. 151, May 2013.

¹⁹ Per maggiori dettagli si veda la Nota breve della Ragioneria Generale dello Stato 'La manovra di finanza pubblica per il 2015', febbraio 2015.

Previsioni 2016-2019 a politiche invariate

Per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate si sono confrontati i tassi di crescita medi annui sul periodo 2016-2019 del totale delle entrate e delle principali voci di spesa a legislazione vigente con quelli registrati nell'ultimo quinquennio. I valori a politiche invariate sono stati definiti applicando il profilo di crescita più elevato. Per la dinamica delle spese di personale si sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, delle ipotesi tecniche per i rinnovi contrattuali relativi ai trienni 2016-2018 e 2019-2021. I valori delle entrate sono stati maggiorati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti all'attività contrattuale²⁰.

La metodologia utilizzata è coerente con quella segnalata dalla Commissione Europea, basata sull'estrapolazione dell'evoluzione storica delle entrate e delle spese, integrata degli interventi al momento conosciuti con sufficiente dettaglio.

La tabella seguente pone a confronto l'andamento negli ultimi 4, 5, e 6 anni e l'evoluzione prevista in media sul periodo 2016-2019 a legislazione vigente delle principali voci del conto economico. Non si riportano le informazioni di dettaglio per quelle componenti di spesa alle quali non si può applicare il criterio delle politiche invariate (spesa per interessi, spese derivanti da trattati internazionali, ecc....).

TABELLA II.3-1 TASSI MEDI DI EVOLUZIONE DELLE PRINCIPALI GRANDEZZE DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	Tasso di variazione medio annuo			Leg. Vig. 2016-2019
	4y 2011-2014	5y 2010-2014	6y 2009-2014	
Totale entrate	1,3	1,5	1,5	2,5
Totale spese	0,9	0,8	0,5	0,9
Spese correnti	1,1	1,1	1,2	1,1
<i>di cui</i>				
Redditi da lavoro dipendente (1)	-1,1	-1,3	-0,9	0,0
Consumi intermedi	0,6	0,1	0,4	1,4
Spese in C/capitale	-1,8	-3,1	-6,4	-2,3
<i>Di cui</i>				
Investimenti fissi lordi	-7,4	-6,3	-7,8	1,5
Contributi agli investimenti	-10,2	-7,8	-11,0	-5,9

(1) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

Nessuna delle componenti esaminate evidenzia un andamento storico più sostenuto di quello previsto a legislazione vigente. I conseguenti valori a politiche invariate, elaborati secondo la procedura sopra descritta e che, si rammenta, tengono conto di ipotesi meramente tecniche di rinnovo dei trienni contrattuali 2016-2018 e 2019-2021 del pubblico impiego, sono riportati nelle tabelle seguenti.

²⁰ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) (IN MILIONI DI EURO)

	Previsioni a legislazione vigente					Differenziale politiche invariate			
	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Totale entrate	785.957	818.686	840.865	863.244	881.218	724	1.960	3.289	4.420
<i>In % del PIL</i>	48,0	48,5	48,4	48,3	47,8	0,0	0,1	0,2	0,2
Totale spese	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119	1.664	4.160	6.694	8.765
<i>In % del PIL</i>	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9	0,1	0,2	0,4	0,5
Spese correnti	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646	1.664	4.160	6.694	8.765
<i>di cui</i>									
Redditi da lavoro dipendente (2)	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270	1.664	4.160	6.694	8.765
Consumi intermedi	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958	0	0	0	0
Spese in C/capitale	60.191	63.735	59.967	60.418	59.473	0	0	0	0
<i>Di cui</i>									
Investimenti fissi lordi	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578	0	0	0	0

(1) Le previsioni a "politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

(2) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

TABELLA II.3-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) - TASSI DI VARIAZIONE

	Leg. Vig.	Politiche invariate						
	var. % 2016/2015		var. % 2017/2016		var. % 2018/2017		var. % 2019/2018	
Totale entrate	4,2	4,3	2,7	2,9	2,7	2,8	2,1	2,2
Totale spese	1,8	2,0	0,3	0,6	1,2	1,4	1,1	1,4
Spese correnti	1,5	1,7	0,8	1,1	1,2	1,5	1,3	1,6
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente (2)	1,0	2,0	-0,4	1,1	0,0	1,5	0,3	1,5
Consumi intermedi	1,6	1,6	1,5	1,5	0,7	0,7	2,0	2,0
Spese in C/capitale	5,9	5,9	-5,9	-5,9	0,7	0,7	-1,6	-1,6
<i>Di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	4,5	4,5	2,4	2,4	0,6	0,6	1,3	1,3
Contributi agli investimenti	2,3	2,3	-18,2	-18,2	0,3	0,3	1,6	1,6

(1) Le previsioni a "politiche invariate" non rappresentano un peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto ad uno scenario definito sulla base dell'applicazione del criterio della legislazione vigente in quanto, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente dovrà trovare apposita copertura con misure compensative di pari importo e durata.

(2) Le risorse stimate a politiche invariate sono al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale già considerate nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa²¹ del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria.

Per tali settori, sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2014, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa per i medesimi settori previste per il periodo 2015-2019.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2014 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 163,87 miliardi, in calo dello 0,6 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma alla diminuzione dello 0,7 per cento del 2013 e alla diminuzione del 2,1 per cento registrata nel 2012, rafforzando il trend decrescente che si è determinato dopo un lungo periodo di crescita (1998-2010). L'incidenza della spesa per redditi sul PIL è stata del 10,1 per cento, proseguendo il calo avviato dal 2009 (10,7%).

L'ulteriore riduzione nell'anno 2014 della spesa per redditi per il pubblico impiego è la conseguenza dei molti interventi normativi disposti nel corso degli ultimi anni che hanno comportato sia un contenimento delle retribuzioni individuali, sia una riduzione del numero dei dipendenti pubblici (-5,7% circa nel periodo 2007-2013). In particolare, hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi: la razionalizzazione del comparto scuola, il perdurare del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, l'introduzione di un limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010, il riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera disposte nel quadriennio 2011-2014, la decurtazione in base al numero delle unità di personale cessate dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato (ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate).

Il risultato di consuntivo riferito al 2014, elaborato dall'Istat in conformità al Sistema europeo dei conti (SEC 2010) si differenzia dalla stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 (163.051 milioni) per circa 823 milioni. Tale differenza è da imputarsi, in parte, alla revisione al rialzo apportata sull'anno 2013 (+163 milioni).

²¹ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata in aumento dello 0,5 per cento circa per il 2015 e dell'1 per cento nel 2016, per poi diminuire dello 0,4 per cento nel 2017, rimanere invariata nel 2018 e crescere di nuovo dello 0,3 per cento nel 2019, per effetto dell'attribuzione dell'indennità di vacanza contrattuale del triennio 2019-2021.

L'incremento atteso nel 2015 è dovuto sia al venir meno di alcune delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego disposte dalle precedenti manovre di finanza pubblica, sia all'effetto di disposizioni di spesa contenute nella legge n.190/2014 (Legge di Stabilità 2015)²² tra cui, in particolare, la creazione del Fondo "La buona scuola". In merito, si evidenzia che a partire dal 1° gennaio 2015 non producono più effetto, tra le altre, le norme di contenimento delle spese di personale previste dal decreto legge n. 78/2010 riguardanti il blocco dei trattamenti economici individuali (articolo 9, commi 1 e 2) ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree (articolo 9 comma 21, terzo e quarto periodo).

Per quanto concerne i rinnovi contrattuali del personale di cui al D.Lgs. n. 165/2001, la legge di stabilità 2015 ha prolungato sino al 31 dicembre 2015 la possibilità di dar luogo alle procedure contrattuali per la sola parte normativa, senza possibilità di recupero per la parte economica.

L'indennità di vacanza contrattuale (IVC) da calcolare con riferimento al triennio contrattuale 2016-2018, come anticipazione degli eventuali benefici che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale, è quella spettante al 31 dicembre 2013, in virtù dell'articolo 1, comma 255, della legge di stabilità 2015; pertanto, per il periodo 2016-2018, l'IVC di riferimento è quella in vigore dal 1° luglio 2010.

La legge di stabilità 2015 ha, inoltre, prorogato fino al 31 dicembre 2015, per il personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico, le disposizioni previste dall'articolo 9 comma 21, primo e secondo periodo, del decreto legge n.78/2010 - blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo e non utilità dell'anno 2015 ai fini della maturazione delle classi e scatti di stipendio (ferma restando la non applicazione delle disposizioni citate al personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27).

Gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

²² Vds., tra l'altro: Decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008, Decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010, Decreto Legge 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111/2011, legge n. 183/2011, Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, legge n. 228/2012. Hanno invece comportato maggiori oneri di personale, tra l'altro, la sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (che esaurirà i suoi effetti nel 2016), il Decreto legge n. 104/2013, convertito con modificazioni, in legge n. 128/2013, la Legge di Stabilità 2014, l. n. 147/2013 e la Legge di Stabilità 2015, l. n. 190/2014.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2014 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 328.304 milioni registrando in rapporto al PIL²³ un'incidenza pari al 20,3 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2013 pari a 2,7 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+0,9%) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2014 è stata pari a 1,2 per cento con deindicizzazione parziale in relazione ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁴ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici che di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati;
- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+9,6%), l'andamento è condizionato in primo luogo dalla contabilizzazione in tale aggregato per l'anno 2014 della prestazione di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014²⁵. Circa poi gli andamenti delle altre tipologie di prestazioni si evidenzia tra l'altro, una dinamica più contenuta rispetto agli scorsi anni della spesa per ammortizzatori sociali e un significativo contenimento della spesa per liquidazioni di fine rapporto (in particolare per la riduzione della spesa per liquidazioni erogate dalla Gestione ex-Inpdap) e da un incremento contenuto di altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2014 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore²⁶ a quanto previsto nella

²³ L'anno 2014 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a -0,4 per cento e del PIL nominale pari a +0,4 per cento.

²⁴ Le nuove pensioni nell'anno 2014 relative al pensionamento di vecchiaia e al pensionamento anticipato hanno evidenziato, come previsto, un contenimento rispetto all'anno 2013 nella prima parte dell'anno, anche per il raffronto con il profilo di liquidazione dell'anno 2013 ed un recupero parziale nella seconda parte dell'anno 2014 (complessivamente, in termini di nuove pensioni decorrenti, la riduzione ha riguardato in particolare i lavoratori autonomi per i quali in parte nel 2013, nel primo semestre di tale anno, le nuove pensioni decorrenti hanno riguardato i soggetti che avevano maturato i requisiti nel 2011 con il regime previdente il DL n. 201/2014). Ciò con un conseguente effetto di contenimento per l'anno 2014 della dinamica sul piano finanziario della spesa, dal momento che le maggiori liquidazioni della seconda parte dell'anno (il cui trend continuerà nell'anno 2015, per effetto della progressiva maturazione dei nuovi requisiti pensionistici previsti dal DL n. 201/2014) registrano un peso contenuto in termini di ratei con riferimento all'esercizio 2014 (con un maggiore onere nell'anno 2015 rispetto all'anno 2014).

²⁵ Trattasi di prestazione confermata, a regime su base annua, dalla legge n. 190/2014. Per l'anno 2014 la prestazione è riconosciuta in ragione di 8 mensilità in quanto decorrente dal mese di maggio 2014 e i relativi effetti, sulla base degli elementi attualmente disponibili, sono stimati nella contabilizzazione per l'anno 2014 in una spesa di circa 5.850 milioni.

²⁶ In misura sostanzialmente equivalente da ripartire tra la spesa pensionistica (anche per effetto, oltre a fenomeni gestionali, di una più rallentata messa a regime delle programmate liquidazioni di pensioni in regime di esenzione dai requisiti generali, attese le necessarie procedure di verifica dei requisiti e l'implementazione delle relative complesse procedure nonché per un posticipo nella seconda parte dell'anno del progressivo sblocco nell'accesso al pensionamento per la progressiva maturazione dei

Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2014 e nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche degli ultimi anni con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nell'ultimo quinquennio (2010/2014). Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il quinquennio 2010-2014 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,4%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006/2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, oltre il 45% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale riduzione della dinamica registrata nell'ultimo triennio ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica dell'ultimo quinquennio.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2011 - 2014

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2011	2012	2013	2014
Pensioni	243.674	248.936	254.568	256.902
(tasso di variazione in %)		2,2%	2,3%	0,9%
(in % di PIL)	14,9%	15,4%	15,8%	15,9%
Altre prestazioni sociali in denaro	60.804	62.506	65.120	71.402
(tasso di variazione in %)		2,8%	4,2%	9,6%
(in % di PIL)	3,7%	3,9%	4,0%	4,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	304.478	311.442	319.688	328.304
(tasso di variazione in %)		2,3%	2,6%	2,7%
(in % di PIL)	18,6%	19,3%	19,9%	20,3%
PIL	1.638.857	1.615.131	1.609.462	1.616.048
(tasso di variazione in %)		-1,4%	-0,4%	0,4%

Valori assoluti in milioni di euro

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per la presente sezione e per il Conto delle PA dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2015 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

requisiti generali previsti dal DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011, ciò con effetto di minori ratei erogati in competenza finanziaria 2014) e la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (anche per effetto di minore spesa connessa alla prestazione di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014 nonché di minori spese per prestazioni di ammortizzatori sociali sostanzialmente da attribuirsi a un rallentamento nelle erogazioni per ammortizzatori in deroga condizionato dalla tempistica circa la disponibilità dei fondi attribuiti e di minori spese per liquidazioni di fine rapporto nel pubblico impiego, con parziale progressivo recupero negli anni successivi, attesa la tipologia di prestazione).

Previsioni per l'anno 2015

Per l'anno 2015, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta, a legislazione vigente, è prevista crescere, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2014, del 3,0 per cento circa. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+1,0%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione²⁷, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2014, a 0,2%, 0,3% - 0,1% per recupero di indicizzazione riconosciuta in eccedenza al 1° gennaio 2014²⁸), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2015 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi successivi al decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011, diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dal citato decreto-legge con riferimento a fattispecie specificatamente definite per via legislativa. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2014 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2015;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+10,0%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con legge n. 190/2014, e in particolare la messa a regime²⁹ della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, la destinazione di risorse aggiuntive³⁰ per il finanziamento dell'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014, con relativo potenziamento strutturale, rispetto a quanto già previsto in sede di legge n. 92/2012, delle prestazioni di ammortizzatori sociali nonché di rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga e di sperimentazione di trattamenti assistenziali³¹, l'introduzione di un assegno³² per nuovi nati, il rifinanziamento di prestazioni assistenziali³³ e degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2014 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2015.

²⁷ Nel corso dell'anno 2015 è prevedibile un incremento nell'accesso al pensionamento rispetto all'anno 2014 anche per la progressiva maturazione dei requisiti previsti dal decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011.

²⁸ In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2014 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2013 pari a 1,2 per cento poi risultato a consuntivo pari a 1,1 per cento.

²⁹ L'onere su base annua è stimato in circa 9,5 mld e tiene conto dello slittamento nell'anno di prestazioni riferite all'anno precedente.

³⁰ Pari a 1.700 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016 e a 1.500 milioni a decorrere dall'anno 2017.

³¹ Nel caso di esaurimento, nell'anno 2015, della durata massima dei nuovi trattamenti di disoccupazione.

³² Per un importo stimato in 202 milioni per l'anno 2015, 607 milioni per l'anno 2016, 1.012 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018, 607 milioni per l'anno 2019 e 202 milioni per l'anno 2020.

³³ Con particolare riferimento al rifinanziamento per 250 milioni annui dal 2015 del programma relativo alla c.d. Carta acquisti ordinaria, nonché allo stratificarsi dal 2015 degli oneri relativi alla sperimentazione per il trattamento assistenziale connesso al sostegno all'inclusione attiva.

Previsioni per gli anni 2016-2019

Per il periodo 2016-2019 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2015, del 2,1 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,3 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al 1,5 per cento annuo.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi³⁴, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Gli andamenti tengono conto anche conto degli interventi normativi successivi alla legge 214/2011 diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dalla citata legge n. 214/2011.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni sono elaborate a normativa vigente e, pertanto, dall'anno 2015 tengono anche conto degli effetti derivanti dagli interventi previsti dalla legge n. 190/2014 nonché dall'attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 183/2014 (il cui finanziamento è comunque stato previsto nell'ambito della citata legge n. 190/2014).

In via di sintesi, si stima per gli anni 2015 e successivi un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014) come definitivamente approvato, di cui una parte derivante da quanto registrato con riferimento all'anno 2014 e la restante quota sostanzialmente per effetto di una minore indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, tenuto conto di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto in sede di Nota di Aggiornamento DEF 2014.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2014 - 2019

	Risultati Contabilità	Previsioni				
	Nazionale	2015	2016	2017	2018	2019
	2014					
Pensioni	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920
(tasso di variazione in %)	0,9%	1,0%	1,1%	2,6%	2,9%	2,4%
(in % di PIL)	15,9%	15,8%	15,6%	15,5%	15,5%	15,4%
Altre prestazioni sociali in denaro	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530
(tasso di variazione in %)	9,6%	10,0%	2,0%	1,9%	1,4%	0,9%
(in % di PIL)	4,4%	4,8%	4,8%	4,7%	4,6%	4,5%
Totale prestazioni sociali in denaro	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450
(tasso di variazione in %)	2,7%	3,0%	1,4%	2,4%	2,6%	2,1%
(in % di PIL)	20,3%	20,6%	20,3%	20,2%	20,1%	20,0%
PIL	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954
(tasso di variazione in %)	0,4%	1,4%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%

³⁴ Sulla base delle regole di rivalutazione ai prezzi previste a normativa vigente come ridefinite per il triennio 2014-2016 dalla legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), che ha previsto una parziale deindicizzazione per tali anni per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL³⁵ recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011³⁶. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2015-2019, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati³⁷ nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni³⁸.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione del PIL per il triennio 2012-2014).

A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 15 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento che dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del

³⁵ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010).

³⁶ In particolare, si assume: i) un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e iii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, Istat (2011), <http://demo.istat.it>.

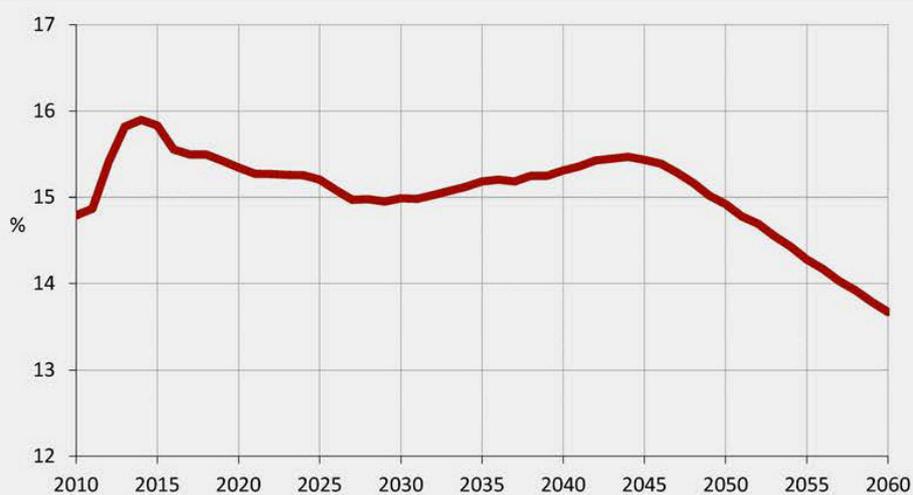
³⁷ Inclusi quelli previsti nel DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto DL 201/2011.

³⁸ Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014. La procedura per l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione è tuttora in corso.

pensionamento degli anni precedenti sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al 2044, dove raggiunge il 15,5 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni come anche evidenziato in sede internazionale³⁹.

FIGURA III.2-1 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL



³⁹ Economic Policy Committee-European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*. Il prossimo aggiornamento dell'*Ageing Report* è programmato per l'anno 2015.