TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3,7	3,8	3,7	3,6	3,5
Consumi intermedi	6,6	6,4	6,3	6,2	6,2
Prestazioni sociali	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Altre spese correnti	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1
Totale spese correnti netto interessi	**12,3**	**12,1**	**11,8**	**11,6**	**11,5**
Interessi passivi	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	**12,4**	**12,2**	**11,9**	**11,7**	**11,6**
Investimenti fissi lordi	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Contributi agli investimenti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre spese in conto capitale	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,5**	**1,5**
Totale spese	**13,9**	**13,7**	**13,5**	**13,2**	**13,1**
ENTRATE					
Tributarie	5,9	5,8	5,6	5,5	5,5
Imposte dirette	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
Imposte indirette	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5,5	5,4	5,3	5,1	5,1
Altre entrate correnti	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0
Totale entrate correnti	**13,6**	**13,4**	**13,1**	**12,8**	**12,6**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Totale entrate in conto capitale non tributarie	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,4**	**0,5**
Totale Entrate	**14,0**	**13,8**	**13,5**	**13,2**	**13,1**
Saldo Primario	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Saldo di parte corrente	**1,1**	**1,1**	**1,1**	**1,0**	**1,1**
Indebitamento netto	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**

TABELLA II.2-7 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.915	2.980	2.963	2.972	2.976
Consumi intermedi	2.689	2.689	2.723	2.771	2.833
Prestazioni sociali	323.521	331.276	338.685	348.113	356.792
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	4.759	4.796	4.840	4.888	4.937
Altre spese correnti	1.892	1.931	1.975	2.020	2.058
Totale spese correnti netto interessi	**335.776**	**343.672**	**351.186**	**360.764**	**369.596**
Interessi passivi	90	91	92	93	94
Totale spese correnti	**335.866**	**343.763**	**351.278**	**360.857**	**369.690**
Investimenti fissi lordi	474	682	712	747	762
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale spese in conto capitale	**474**	**682**	**712**	**747**	**762**
Totale spese	**336.340**	**344.445**	**351.990**	**361.604**	**370.452**
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	222.730	232.416	239.404	244.203	249.864
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	112.735	111.364	112.001	116.636	119.804
Altre entrate correnti	3.221	3.284	3.359	3.449	3.557
Totale entrate correnti	**338.686**	**347.064**	**354.764**	**364.288**	**373.225**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Altre entrate in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	**0**	0	**0**	**0**	**0**
Totale Entrate	**338.686**	**347.064**	**354.764**	**364.288**	**373.225**
Saldo Primario	**2.436**	**2.710**	**2.866**	**2.777**	**2.867**
Saldo di parte corrente	**2.820**	**3.301**	**3.486**	**3.431**	**3.535**
Indebitamento netto	**2.346**	**2.619**	**2.774**	**2.684**	**2.773**
PIL nominale	**1.716.935**	**1.766.241**	**1.822.552**	**1.878.205**	**1.928.685**

TABELLA II.2-8 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2017	2018	2019	2020	2021
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	18,8	18,8	18,6	18,5	18,5
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre spese correnti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti netto interessi	**19,6**	**19,5**	**19,3**	**19,2**	**19,2**
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	**19,6**	**19,5**	**19,3**	**19,2**	**19,2**
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Totale spese	**19,6**	**19,5**	**19,3**	**19,3**	**19,2**
ENTRATE					
Tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte indirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,0	13,2	13,1	13,0	13,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	6,6	6,3	6,1	6,2	6,2
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	**19,7**	**19,6**	**19,5**	**19,4**	**19,4**
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Totale Entrate	**19,7**	**19,6**	**19,5**	**19,4**	**19,4**
Saldo Primario	**0,1**	**0,2**	**0,2**	**0,1**	**0,1**
Saldo di parte corrente	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Indebitamento netto	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,1**	**0,1**

Le misure "*one-off*"

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna[2], sia dalla *governance europea*[3], si riporta di seguito l'elenco delle misure una-tantum e con effetti temporanei (indicate come "*one-off*") che hanno inciso sull'indebitamento netto nel triennio 2015-2017 e le previsioni per il periodo 2018-2021 (Tabella II.2-9). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell'indebitamento netto strutturale[4] e della regola della spesa[5], che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell'ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei. La Commissione Europea ha aggiornato le linee guida per l'identificazione delle *one-off*[6] nel 2015, per dare conto dell'affinamento delle definizioni e delle classificazioni intervenuto nel tempo, nonché delle revisioni determinate dal passaggio al SEC 2010.

TABELLA II.2-9 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale misure One-off	**-2.715**	**3.465**	**-160**	**1.400**	**-958**	**-999**	**-4**
in % del PIL	*-0,2*	*0,2*	*0,0*	*0,1*	*-0,1*	*-0,1*	*0,0*
a) Entrate	**3.582**	**5.565**	**8.880**	**3.293**	**951**	**321**	**176**
- Imposte sostitutive varie	750	1.067	1.070	887	443	176	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	229	394	250	173	173	173	173
- Sostitutiva plusvalenze BKI	16	0	0	0	0	0	0
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	0	0	1.167	0	0	0	0
- Fondo risoluzione 4 banche	2.346	0	0	0	0	0	0
- Condono edilizio	29	26	15	15	15	15	15
- Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria	0	0	1.526	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure*)	212	4.078	956	0	0	0	0
- Rottamazione cartelle	0	0	3.896	1.269	93	0	0
- Estensione a 2017 rottamazione cartelle (DL 148/2017 Art. 1 C.4-10)	0	0	0	574	134	-43	-12
- Rottamazione riapertura respinte (DL 148/2017 Art. 1 C.2)	0	0	0	375	93	0	0
b) Spese	**-7.255**	**-3.045**	**-9.689**	**-2.583**	**-2.639**	**-1.990**	**-840**
- Arretrati pensioni sentenza Corte costituzionale 70/2015	-1.670	0	0	0	0	0	0
- Interventi per calamità naturali:	-1.973	-2.127	-2.326	-2.583	-2.639	-1.990	-840
- Dividendi in uscita	-50	-30	-20	0	0	0	0
- Fondo risoluzione 4 banche	-3.562	0	-1.000	0	0	0	0
- *One off EU* nuova decisione risorse proprie 2014	0	-888	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	0	-1.587	0	0	0	0
- Banche Venete	0	0	-4.756	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	**958**	**945**	**649**	**690**	**730**	**670**	**660**
PIL (x 1.000)	**1.652,6**	**1.680,9**	**1.716,9**	**1.766,2**	**1.822,6**	**1.878,2**	**1.928,7**
Ripartizione per sottosettori							
- *Amministrazioni Centrali*	-3.643	2.545	-785	760	-1.638	-1.619	-614
- *Amministrazioni Locali*	565	685	502	400	380	380	380
- *Enti di Previdenza*	363	235	123	240	300	240	230

[2] Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009

[3] Codice di Condotta, Allegato II, "Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti".

[4] L'indebitamento netto strutturale è il valore dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure one-off.

[5] Cfr. "*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*", 29 Novembre 2016.

[6] *Report on Public Finances in EMU 2015*, December 2015.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica[7] prevede un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché degli aggiustamenti da programmare per conseguire gli obiettivi previsti nel Programma di Stabilità e Crescita.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la stessa legge di contabilità pone come scenario primario di riferimento per la valutazione sia degli andamenti di finanza pubblica, sia della manovra necessaria a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla *governance europea*, le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. E' questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e per la sua gestione.

Si deve pure sottolineare 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. In base al nostro ordinamento costituzionale, infatti, ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve provvedere ai mezzi per farvi fronte. Inoltre, la legge 243/2012 ha stabilito il principio che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016[8] una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile. La Commissione sottolinea anche che, di regola, le previsioni a politiche invariate non dovrebbero scontare il rispetto di regole ed obiettivi di bilancio. Inoltre le ipotesi di politiche invariate si dovrebbero riflettere anche nel quadro previsivo macroeconomico. Infine, è rimarcato che lo scopo delle stime a politiche invariate della Commissione è di evidenziare la dimensione delle misure di *policy* che devono ancora essere specificate e credibilmente annunciate per raggiungere gli obiettivi di bilancio.

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. In linea generale, i valori a politiche invariate sono stati elaborati applicando il tasso di crescita che, agli esiti del confronto, risultava più elevato. Per alcune spese si è tenuto conto dei rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi. I maggiori oneri per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego del triennio 2019-2021 sono stati valutati sulla base di un'ipotesi meramente tecnica.

[7] Legge 196/2009 e successive modificazioni.

[8] Cfr. '*Report on public finances in EMU*', December 2016.

Si sottolinea, comunque, che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere puramente 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 anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

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

Previsioni 2019-2021 a politiche invariate

Per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate si sono confrontati i tassi di crescita medi annui sul periodo 2019-2021 del totale delle entrate e delle principali voci di spesa a legislazione vigente con quelli registrati negli ultimi 4, 5, e 6 anni. I risultati di tale confronto sono illustrati nella tabella seguente. 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, spese una tantum, ecc....).

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

	Tasso di variazione medio annuo			
	4y 2014-2017	5y 2013-2017	6y 2012-2017	Leg. Vig. 2019-2021
Totale entrate	**1,0**	**1,2**	**0,7**	**2,6**
Totale spese	**0,6**	**0,8**	**0,5**	**1,5**
Spese correnti	**0,4**	**0,6**	**0,5**	**1,8**
di cui				
Redditi da lavoro dipendente	0,1	-0,2	-0,3	-0,1
Consumi intermedi	1,7	1,7	1,5	1,4
Spese in C/capitale	**3,0**	**4,4**	**0,6**	**-2,0**
di cui				
Investimenti fissi lordi	-2,9	-4,4	-4,1	4,7
Contributi agli investimenti	0,8	-1,2	-4,7	-12,4

Gli andamenti previsti a legislazione vigente risultano, in linea di massima, più sostenuti di quelli risultanti dai dati storici. Fanno eccezione l'evoluzione della spesa per consumi intermedi e per contributi agli investimenti, per cui nella costruzione della stima a politiche invariate vengono ipotizzati degli specifici incrementi.

In generale, i valori a politiche invariate sono stati definiti applicando il profilo di crescita più elevato. Per alcune voci di spesa gli importi sono stati maggiorati per tener conto del rifinanziamento di misure cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi, in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi.

Per la dinamica delle spese di personale si è considerata, rispetto alla legislazione vigente, un'ipotesi meramente tecnica per il rinnovo contrattuale relativo al triennio 2019-2021: gli oneri sono stati quantificati applicando il tasso medio di crescita delle retribuzioni stimato per il periodo 2014-2018. I valori delle entrate sono stati incrementati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti[9].

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

I conseguenti valori a politiche invariate sono riportati nelle tabelle seguenti.

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

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Totale entrate	**819.667**	**846.700**	**871.933**	**890.696**	**0**	**320**	**810**	**1.480**
In % del PIL	*46,4*	*46,5*	*46,4*	*46,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,1*
Totale spese	**847.821**	**860.819**	**872.604**	**886.768**	**0**	**3.599**	**6.940**	**10.161**
In % del PIL	*48,0*	*47,2*	*46,5*	*46,0*	*0,0*	*0,2*	*0,4*	*0,5*
Spese correnti	**790.280**	**801.036**	**814.420**	**829.401**	**0**	**2.204**	**3.869**	**5.027**
di cui								
Redditi da lavoro dipendente	170.990	169.687	169.239	169.439	*0*	*910*	*2.104*	*3.261*
Consumi intermedi	141.601	142.538	144.260	146.576	*0*	*1.294*	*1.765*	*1.766*
Spese in C/capitale	**57.541**	**59.783**	**58.184**	**57.367**	**0**	**950**	**2.580**	**4.580**
di cui								
Investimenti fissi lordi	*34.531*	*36.528*	*38.531*	*40.040*	*0*	*400*	*1.630*	*3.630*
Contributi agli investimenti	*13.978*	*14.555*	*12.560*	*11.165*	*0*	*550*	*950*	*950*

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

	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate
	Var% 2018/2017		Var% 2019/2018		Var% 2020/2019		Var% 2021/2020	
Totale entrate	**2,5**	**2,5**	**3,3**	**3,3**	**3,0**	**3,0**	**2,2**	**2,2**
Totale spese	**1,0**	**1,0**	**1,5**	**2,0**	**1,4**	**1,7**	**1,6**	**2,0**
Spese correnti	**2,1**	**2,1**	**1,4**	**1,7**	**1,7**	**1,9**	**1,8**	**2,0**
di cui								
Redditi da lavoro dipendente	4,3	4,3	-0,8	-0,2	-0,3	0,4	0,1	0,8
Consumi intermedi	1,0	1,0	0,7	1,6	1,2	1,5	1,6	1,6
Spese in C/capitale	**-12,4**	**-12,4**	**3,9**	**5,5**	**-2,7**	**0,1**	**-1,4**	**1,9**
di cui								
Investimenti fissi lordi	2,5	2,5	5,8	6,9	5,5	8,8	3,9	8,7
Contributi agli investimenti	4,4	4,4	4,1	8,1	-13,7	-10,6	-11,1	-10,3

PAGINA BIANCA

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria[10].

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2017, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2018-2021.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2017 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stata pari a 164.007 milioni, in linea con il valore registrato nell'anno precedente (+0,1%). L'incidenza della spesa sul PIL è stata del 9,6 per cento, proseguendo il calo avviato dal 2009 (10,9%).

L'incremento di circa 1,9 miliardi registrato nel 2017 rispetto al 2015 è dovuto soprattutto alla realizzazione della "buona scuola" (circa 1,4 miliardi di euro) ed all'attribuzione sino al mese di settembre 2017, al personale del comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, del contributo straordinario previsto dall'articolo 1, comma 972, della Legge di Stabilità 2016 e successive modificazioni e, a decorrere dal mese di ottobre 2017, dei benefici previsti al medesimo personale dai provvedimenti di riordino delle carriere di cui ai decreti legislativi n. 94 e 95 del 2017 (circa 800 milioni complessivi incrementali).

Il risultato di consuntivo si differenzia dalla stima contenuta nella NTI 2018 (166.726 milioni) per 2.770 milioni. Tale differenza è determinata in larga parte dalla mancata sottoscrizione nel corso del 2017 dei rinnovi contrattuali del personale di tutto il pubblico impiego relativi al triennio 2016-2018 (per circa 2.200 milioni di euro in termini sia di arretrati 2016 che di competenza 2017) e dalla revisione in calo del dato relativo agli anni 2015 e 2016.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata in aumento del 4,3 per cento nel 2018, in calo dello 0,6 per cento nel 2019 e dello 0,3 per cento nel 2020, e in lieve aumento (+0,1%) nel 2021.

L'incremento atteso nel 2018 è dovuto principalmente agli effetti di spesa derivanti dal rinnovo del contratto del pubblico impiego riferito al triennio 2016-2018, sia con riferimento alle somme spettanti a decorrere dall'anno 2018, sia con riferimento al pagamento degli arretrati per le annualità 2016 e 2017.

Contribuiscono all'incremento della spesa 2018 anche il riordino delle carriere del personale del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico (Corpo nazionale dei

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

Vigili del Fuoco), il finanziamento di assunzioni in deroga a favore delle amministrazioni centrali, l'incremento dell'organico dell'autonomia del personale docente delle istituzioni scolastiche, nonché le stabilizzazioni di personale precario.

Per l'anno 2019, oltre alla maggiore spesa derivante dai provvedimenti contenuti nella Legge di Bilancio 2018, sono stati considerati i maggiori oneri per l'attribuzione, a decorrere dal mese di aprile, dell'indennità di vacanza contrattuale quale anticipo dei miglioramenti retributivi connessi al triennio contrattuale 2019-2021 (a regime dal 2020). Nonostante tali maggiori spese, nel 2019 si prevede una riduzione della spesa rispetto all'anno precedente, tenuto conto che nel 2018 sono conteggiati gli arretrati contrattuali riferiti agli anni 2016 e 2017.

Per gli anni 2020 e 2021 si prevede una sostanziale invarianza del livello di spesa (le variazioni sono correlate alla dinamica prevista dalla Legge di Bilancio 2018).

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

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2017 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 342.072 mln di euro registrando in rapporto al Pil[11] un incidenza pari al 19,9 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2016 pari a 1,7 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+1,2%) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2017 è stata pari a +0,0%; si è altresì registrato l'incremento ed estensione della somma aggiuntiva (c.d. 14-sima), come stabilito ai sensi della legge n. 232/2016, il saldo tra le nuove pensioni liquidate[12] e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché le ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;
- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+3,4%) l'andamento è condizionato, tra l'altro, da un aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto, da un incremento della spesa per tutela di maternità per il progressivo operare dell'istituto dell'assegno di natalità introdotto dalla legge n. 190/2014 e per l'avvio dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 232/2016, da un aumento della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali a fronte di incrementi più contenuti di altre componenti di

[11] L'anno 2017 è stato caratterizzato da una variazione del Pil reale pari a +1,5 per cento e del Pil nominale pari a +2,1 per cento.

[12] Le nuove pensioni liquidate nell'anno 2017 hanno evidenziato, come previsto, un significativo incremento rispetto all'anno 2016 per la piena maturazione dei requisiti adeguati con decorrenza 2016. Nel 2016 per l'operare del meccanismo di adeguamento dei requisiti di accesso agli incrementi della speranza di vita che ha comportato un incremento degli stessi di 4 mesi con decorrenza 2016 era stato comunque registrato un contenimento nell'accesso al pensionamento.

spesa e di un contenimento della spesa per prestazioni di ammortizzatori sociali.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2017 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore[13] a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017 e nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Bilancio 2018-2020.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche afferenti alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nel periodo 2010/2017. Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il periodo 2010-2017 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0%, 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, circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale riduzione della dinamica registrata nel periodo 2010/2017 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 e al conseguimento dei relativi obiettivi. Va in ogni caso rilevato che al contenimento della dinamica dell'ultimo triennio, che ha registrato un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame di 1,5%, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle prestazioni ai prezzi, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016[14].

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2014 - 2017

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2014	2015	2016	2017
Pensioni	256.643	258.897	260.869	264.033
(tasso di variazione in %)		*0,9%*	*0,8%*	*1,2%*
(in % di PIL)	*15,8%*	*15,7%*	*15,5*	*15,4%*
Altre prestazioni sociali in denaro	70.220	73.895	75.485	78.039
(tasso di variazione in %)		*5,2%*	*2,2%*	*3,4%*
(in % di PIL)	*4,3%*	*4,5%*	*4,5%*	*4,5%*
Totale prestazioni sociali in denaro	326.863	332.792	336.354	342.072
(tasso di variazione in %)		*1,8%*	*1,1%*	*1,7*
(in % di PIL)	*20,2%*	*20,1%*	*20,0%*	*19,9%*
PIL	1.621.827	1.652.622	1.680.948	1.716.935
(tasso di variazione in %)		*1,9%*	*1,7%*	*2,1%*

Valori assoluti in milioni di euro

[13] In buona parte da ascrivere alla quota derivante dalla consuntivazione 2016, conseguendo la restante quota sostanzialmente a componenti di spesa afferenti a istituti di nuova introduzione la cui erogazione, rispetto a quanto previsto, è in parte o totalmente slittata all'anno successivo anche per i tempi conseguenti alle necessarie procedure implementative e accertative.

[14] In tali termini, la ripresa della dinamica dell'indice dei prezzi al consumo, già parzialmente registratasi nell'anno 2017 (con effetto sull'indicizzazione delle prestazioni per l'anno 2018), comporterà, come peraltro già scontato negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, un incremento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro rispetto a quanto registrato negli ultimi anni.

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2018

Per l'anno 2018, 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 2017, del 2,5 per cento. In particolare, con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,1%) la previsione[15] tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2018, a 1,1%), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2018 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella Legge di Bilancio 2018-2020 (legge n. 205/2017). La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2017 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2018;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+3,9%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con Legge di Bilancio 2018-2020 e, in particolare, anche considerando la relativa attuazione sul piano amministrativo, dei maggiori oneri conseguenti al potenziamento delle misure relative al contrasto alla povertà, alla tutela della famiglia e di ulteriori benefici riconosciuti dall'anno 2018[16], nonché di incrementi di spesa comunque programmati[17]. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2017 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2018.

Previsioni per il periodo 2019-2021

Per il periodo 2019-2021 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2018, del 2,5% annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,7% annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari all'1,8% annuo.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere.

---

[15] Le previsioni sono elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato, introdotto dalla legge n. 232/2016) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

[16] Tra i quali anche la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1, comma 179 della legge n. 232/2016 (c.d. ape sociale).

[17] Tra i quali, in particolare, la spesa per liquidazioni di fine rapporto e per altre prestazioni.

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, tengono anche conto degli effetti derivanti dal potenziamento degli istituti di contrasto alla povertà, di tutela della famiglia, in materia di ammortizzatori sociali e altre prestazioni assistenziali, come anche previsto in sede di legge di Bilancio 2018-2020.

In via di sintesi, si stima per gli anni 2018 e successivi un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA della Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2018-2020 (legge n. 205/2017), derivante da quanto registrato con riferimento all'anno 2017 e per la quota effettivamente confermabile per l'anno 2018 e successivi, tenuto anche conto di un aggiornato profilo di indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, sulla base di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale della Nota di Aggiornamento DEF 2017[18].

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2017 - 2021

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
	2017	2018	2019	2020	2021
Pensioni	264.033	269.660	275.180	283.830	292.130
(tasso di variazione in %)	1,2%	2,1%	2,0%	3,1%	2,9%
(in % di PIL)	15,4%	15,3%	15,1%	15,1%	15,1%
Altre prestazioni sociali in denaro	78.039	81.120	83.700	84.900	85.520
(tasso di variazione in %)	3,4%	3,9%	3,2%	1,4%	0,7%
(in % di PIL)	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%	4,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	342.072	350.780	358.880	368.730	377.650
(tasso di variazione in %)	1,7%	2,5%	2,3%	2,7%	2,4%
(in % di PIL)	19,9%	19,9%	19,7%	19,6%	19,6%
PIL	1.716.935	1.766.241	1.822.552	1.878.205	1.928.685
(tasso di variazione in %)	2,1%	2,9%	3,2%	3,1%	2,7%

Valori assoluti in milioni di euro

[18] La revisione del profilo del tasso di inflazione tiene anche conto dello slittamento al 2019-2020 dell'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette ai sensi della normativa vigente.

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL[19] recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat, con base 2016[20]. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,2 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Per il periodo 2018-2021, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione[21], a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (L. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la L. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[22].

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

[19] 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).

[20] Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Circa le ipotesi sottostanti, si assume: i) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,59 ii) un flusso netto di immigrati che si attesta mediamente su un valore medio annuo di circa 152 mila unità e iii) una speranza di vita alla nascita che aumenta, rispetto al 2015, di 6,4 anni per gli uomini e 6 anni per le donne. Si veda Istat (2016), http://demo.istat.it e Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2017), Rapporto n. 18, "*Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e relative "Anticipazioni", nonché Rapporto n. 18 – Nota di aggiornamento.

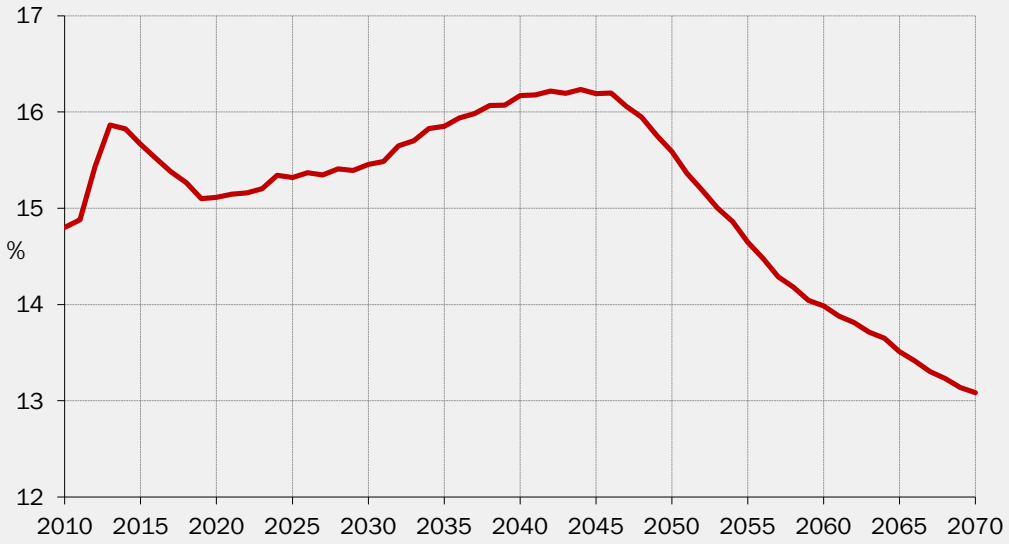
[21] Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

[22] L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017, mentre per l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione, con il relativo decreto direttoriale, è in corso di espletamento la relativa procedura amministrativa.

fase di recessione degli anni successivi. A partire dal 2015, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un quinquennio, per poi iniziare una fase di graduale crescita nel decennio successivo. A partire dal 2030 il rapporto spesa/PIL cresce con maggiore intensità fino a raggiungere il 16,2% nel triennio 2042-2044. Successivamente il rapporto scende rapidamente, portandosi al 15,6% nel 2050 ed al 13,1% nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

La contenuta flessione iniziale del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è largamente spiegata dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. La successiva fase di crescita è essenzialmente dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nella fase finale del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom,* sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

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



III.3 SANITÀ

Risultati

Nel 2017 la spesa sanitaria corrente del Conto economico consolidato della sanità relativo alle istituzioni delle Amministrazioni pubbliche è risultata, nelle stime di Contabilità nazionale, pari a 113.599 milioni di euro[23] con un tasso di incremento dell'1,1 per cento rispetto al 2016[24]. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è pari a 34.917 milioni, sostanzialmente stabile rispetto al 2016. Tale dinamica conferma gli effetti positivi derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dagli Accordi Stato Regioni intervenuti in materia. L'invarianza osservata nel 2017 è influenzata dai seguenti fattori:
  - il blocco del *turnover* in vigore nelle regioni sotto piano di rientro, sia nell'ambito delle manovre di contenimento della dinamica della spesa, sia a seguito della procedura sanzionatoria di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 e s.m.i.;
  - le politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro;
  - gli automatismi introdotti dalla vigente legislazione in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato.
- la spesa per i consumi intermedi è pari a 32.823 milioni, in crescita rispetto al 2016 del 4,2 per cento. La dinamica complessiva dell'aggregato è determinata sia dal tasso di crescita della spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici[25] (+4,4%) sia dall'aumento della restante componente dei consumi intermedi (+4,1%). La dinamica della spesa registrata nei consumi intermedi al netto della componente farmaceutica, risulterebbe quindi non aver beneficiato pienamente delle vigenti misure di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, fra le quali:
  - lo sviluppo dei processi di centralizzazione degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da CONSIP e dalle centrali regionali;

[23] La stima di Contabilità nazionale per il 2017 tiene conto dei dati del Conto Economico (CE) degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) relativi al IV trimestre 2017. Le stime per le annualità precedenti fanno, invece, riferimento ai valori di consuntivo. Il Conto riporta la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche fra le quali, oltre agli Enti Sanitari Locali (ESL) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.) in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate. Negli ESL sono ricomprese quattro specifiche tipologie di enti del SSN: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari.

[24] Il tasso di crescita è inferiore a quello previsto nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 pari all'1,4 per cento, in relazione allo slittamento all'anno 2018 dei rinnovi contrattuali del personale dipendente e convenzionato.

[25] Fra i prodotti farmaceutici sono ricompresi i farmaci acquistati dagli ESL per essere impiegati all'interno delle strutture ospedaliere o per essere erogati attraverso il canale della distribuzione diretta. Su tale spesa incide fortemente l'acquisto di costosi farmaci innovativi, tra i quali quelli oncologici e quelli per la cura dell'epatite C.