

TABELLA II.2-9 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2020	2021	2022	2023	2024
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	22,7	21,6	20,3	19,9	19,8
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre spese correnti	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese correnti netto interessi	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	23,6	22,4	21,1	20,7	20,5
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	23,6	22,4	21,2	20,8	20,6
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	13,6	12,9	13,1	13,0	13,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	9,8	9,4	8,0	7,7	7,5
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	23,6	22,5	21,3	20,9	20,7
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	23,6	22,5	21,3	20,9	20,7
Saldo Primario	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea e di altri previsori

Come richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011, in questo riquadro si confrontano le principali stime di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel presente Documento con le più recenti previsioni pubblicate dalla Commissione europea e da alcune istituzioni indipendenti, internazionali e nazionali⁸.

Le previsioni restano attualmente soggette ad una notevole incertezza, non soltanto dovuta ai consueti fattori economici o al mero scarto temporale nel rilascio delle stime, ma piuttosto riconducibile alla dinamica della crisi pandemica ancora in corso, da cui dipendono i futuri andamenti economici.

Si ricorda che le stime del DEF incorporano sia tutte le misure di sostegno all'economia approvate fino alla fine di marzo⁹, sia gli effetti dell'utilizzo dei fondi europei che verranno resi disponibili per l'Italia nell'ambito del programma *Next Generation EU* (NGEU), fattore che da quest'anno incide sulle previsioni in ragione delle valutazioni di impatto sul tasso di crescita dell'economia, che si riflettono sugli indicatori in esame.

TABELLA II.2-10 CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (IN PERCENTUALE DEL PIL)

	Data previsione	2021				2022			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitam. netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitam. netto
DEF 2021	Apr-21	47,4	56,9	-6,2	-9,5	47,5	52,9	-2,5	-5,4
CE	Nov-20	47,3	55,0	-4,4	-7,8	47,1	53,0	-2,9	-6,0
OCSE	Dic-20	48,0	54,9	-3,7	-6,9	47,9	52,2	-1,4	-4,4
FMI	Apr-21	47,9	56,7	-5,6	-8,8	47,6	53,1	-2,5	-5,5
PROMETEIA	Mar-21	48,2	57,0	-5,6	-8,8	47,6	52,3	-1,6	-4,7
CER	Apr-21	48,0	55,0	-3,8	-7,0	47,0	52,4	-2,6	-5,5
CONFIDUSTRIA	Apr-21	47,7	55,5	-4,6	-7,8	47,3	52,1	-1,8	-4,8

Fonti: DEF 2021, quadro tendenziale. Commissione europea, European Economic Forecast Autumn 2020, 5 novembre 2020. OCSE, Economic Outlook, dicembre 2020. FMI, World Economic Outlook database, aprile 2021. Prometeia, Rapporto di previsione, 26 marzo 2021 (si precisa che il totale delle entrate e delle spese risultano da rielaborazioni RGS dei dati del Rapporto). Centro Europa Ricerche, Rapporto n. 3/2020, 1° aprile 2021. Centro studi Confindustria, Rapporto di previsione, 10 aprile 2021.

Per il 2021 e in relazione all'indebitamento netto in rapporto al PIL è la stima del DEF a risultare, in assoluto, la più prudente, ponendosi oltre l'estremo inferiore del *range* degli altri previsori. La previsione di *deficit* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)¹⁰, pur essendo stata rilasciata lo scorso dicembre e risultando dunque più recente rispetto alle ultime *Autumn Forecast* della Commissione¹¹, è quella che maggiormente si discosta dalla proiezione del DEF (per 2,6 punti percentuali di PIL) in ragione, principalmente, di una stima più contenuta del totale delle spese (per 2 punti percentuali di PIL) e più elevata del totale delle entrate (per 0,6 punti percentuali di PIL).

⁸ Ai sensi di quanto disposto dalla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, un *focus* dedicato al raffronto specifico con le sole previsioni di finanza pubblica della Commissione è riportato nella I sezione del presente Documento, in calce al paragrafo III.1. Il confronto allargato proposto in questa sede si è chiuso con le informazioni disponibili al 10 aprile 2021.

⁹ Oltre ai provvedimenti emergenziali considerati nella NADEF 2020, le previsioni del DEF includono le misure contenute nel cd. Decreto Ristori (D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito dalla L. n. 176 del 18 dicembre 2020), nella Legge di Bilancio 2021 (L. n. 178 del 30 dicembre 2020) e considera gli effetti del recente decreto legge Sostegni (D.L. n. 41 del 22 marzo 2021, in corso d'esame al Parlamento).

¹⁰ OECD *Economic Outlook*, dicembre 2020, "Turning hope into reality".

¹¹ *European Economic Forecast Autumn 2020*, rilasciate il 5 novembre 2020.

Uno scostamento rilevante (pari a 2,5 punti percentuali di PIL) è altresì individuato nella recente stima di *deficit* del Centro Europa Ricerche (CER)¹², che peraltro propone una previsione del totale delle uscite in rapporto al PIL in linea con quella di novembre 2020 della Commissione. Il Centro studi di Confindustria¹³, le cui stime sono le più recenti fra quelle del raffronto, propone la medesima previsione di indebitamento per il 2021 della Commissione, migliore di 1,7 punti percentuali di PIL di quella del DEF. Infine, lo scarto minore (pari a 0,7 punti percentuali di PIL) rispetto alla stima di *deficit* contenuta nel DEF si individua nella proiezione di Prometeia¹⁴ e del Fondo monetario internazionale (FMI)¹⁵, con delle differenze negli altri indicatori confrontati: Prometeia prevede, rispetto al presente Documento, entrate maggiori (per 0,8 punti percentuali di PIL), mentre il FMI è l'istituzione che in media, in relazione alle previsioni considerate, presenta gli scostamenti più contenuti rispetto alle previsioni del DEF. Si rileva, infine, che è il totale delle entrate della Commissione, stimate a politiche invariate, ad avvicinarsi maggiormente alla proiezione del presente Documento (risultano inferiori a quelle del DEF di soli 0,1 punti percentuali di PIL, contro una stima più elevata degli altri previsori considerati che ammonta, in media, a 0,6 punti percentuali).

In riferimento all'anno 2022, la Commissione europea prevede un livello dell'indebitamento netto in rapporto al PIL maggiore di 0,6 punti percentuali di PIL di quello stimato nel DEF¹⁶. Sostanzialmente in linea con la previsione di -5,4 per cento del DEF si collocano, invece, le stime di aprile del FMI e del CER (-5,5 %). Il FMI resta l'istituzione che, fra quelle considerate, anche per il 2022 propone le previsioni più vicine a quelle del DEF, con entrate e uscite totali attese solo lievemente superiori e saldo primario coincidente (mentre si evidenzia che il CER, rispetto al DEF, prevede entrate e uscite totali attese inferiori di mezzo punto percentuale di PIL). Infine, con un risultato atteso migliore del DEF nella stima di *deficit* del prossimo anno risultano, nell'ordine: Confindustria, Prometeia e OCSE, con differenze rispettivamente pari a 0,6, 0,7 e 1 punti percentuali di PIL, anche dovute ad una stima più contenuta (in media, osservando gli scostamenti dei tre previsori, di 0,7 punti percentuali di PIL) delle spese totali rispetto alla proiezione del DEF.

¹² CER, Rapporto n. 3/2020, *“Un passo indietro per la ripresa”*, pubblicato il 1° aprile 2021. Si precisa che la stima del saldo primario è tratta dalla Tavola 3.1.

¹³ Centro studi di Confindustria, Rapporto di previsione *“Liberare il potenziale italiano. Riforme, imprese e lavoro per un rilancio sostenibile”*, presentato il 10 aprile 2021.

¹⁴ Prometeia, Rapporto di previsione, pubblicato il 26 marzo 2021.

¹⁵ Le previsioni del FMI sono tratte dal *World Economic Outlook database* di Aprile 2021.

¹⁶ Data la loro rilevanza nel confronto, si sottolinea che le previsioni dello scorso autunno della Commissione sono state elaborate considerando le misure annunciate credibilmente e sufficientemente dettagliate nell'ultimo Documento Programmatico di Bilancio e, per il solo anno 2021, incorporano delle ipotesi tecniche sull'utilizzo dei fondi NGEU. Con riferimento a tali ipotesi tecniche si rinvia al Box I.4.3 contenuto in *European Economic Forecast Autumn 2020*.

Le misure “one-off”

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna¹⁷, sia dalla *governance europea*¹⁸, 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 2018-2020 e le previsioni per il periodo 2021-2024 (Tabella II.2-11). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell’indebitamento netto strutturale¹⁹ e della regola della spesa²⁰, che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell’ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei.

TABELLA II.2-11 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totale misure One-off	2.410	1.430	915	3.154	2.782	1.579	646
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
a) Entrate	3.147	2.523	2.665	2.983	2.460	1.354	421
- Imposte sostitutive varie	1.360	1.867	1.582	961	460	243	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	308	221	422	421	421	421	421
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Centro Italia	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	264	38	1	0	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	1.215	397	660	1.601	1.579	690	0
b) Spese	-1.900	-2.064	-2.437	-940	-580	-580	-580
- Interventi per calamità naturali:	-1.900	-1.607	-962	-940	-580	-580	-580
- Dividendi in uscita	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	0	0	0	0	0	0
- One off EU nuova decisione risorse proprie 2014	0	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	0	-1.045	0	0	0	0
- Banche Venete	0	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Carige	0	-457	0	0	0	0	0
¹ Riclassificazione prestito Banca Popolare di Bari	0	0	-430	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	1.163	971	687	1.111	902	805	805
PIL (x 1.000)	1.771,1	1.790,9	1.651,6	1.738,1	1.835,8	1.904,6	1.965,3
Ripartizione per sottosettori							
- Amministrazioni Centrali	1.297	500	287	2.235	1.930	824	-109
- Amministrazioni Locali	908	758	477	539	550	500	500
- Enti di Previdenza	205	172	151	380	302	255	255

(*) comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017, DL 119/2018 e 124/2019.

¹⁷ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

¹⁸ Codice di Condotta, Allegato II, “Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti”.

¹⁹ L’indebitamento netto strutturale è il valore dell’indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure *one-off*.

²⁰ Cfr. “Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm”, 29 Novembre 2016.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di contabilità e finanza pubblica²¹ 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. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e per la sua gestione.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016²² 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. 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.

I valori a politiche invariate presentati in questo Documento sono stati elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi. Si precisa che gli oneri per i prossimi rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati valutati sulla base di ipotesi meramente tecniche.

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.

²¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni.

²² Cfr. 'Report on public finances in EMU', December 2016.

Previsioni 2022-2024 a politiche invariate

Le previsioni a politiche invariate sono state elaborate partendo dalle stime a legislazione vigente. Tali stime sono state incrementate per tenere conto del rifinanziamento di alcune 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 sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, ipotesi meramente tecniche per i prossimi rinnovi contrattuali. In particolare, gli oneri sono stati quantificati in base ad una stima dei valori dell'IPCA. I valori delle entrate sono stati aumentati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti²³.

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

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

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Totale entrate	823.575	871.091	910.047	910.401	0	452	892	1.409
<i>In % del PIL</i>	47,4	47,5	47,8	46,3	0,0	0,0	0,0	0,1
Totale spese	988.718	971.045	979.592	977.495	0	3.966	6.830	8.241
<i>In % del PIL</i>	56,9	52,9	51,4	49,7	0,0	0,2	0,4	0,4
Spese correnti	882.479	878.910	886.829	890.668	0	3.066	4.830	4.991
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	177.337	187.192	186.194	183.714	0	904	2.223	2.788
Consumi intermedi	157.972	152.278	154.944	154.127	0	755	1.304	846
Spese in C/capitale	106.238	92.135	92.762	86.827	0	900	2.000	3.250
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	55.663	58.990	66.401	63.588	0	455	945	1.820
Contributi agli investimenti	27.277	26.444	22.940	19.942	0	445	1.055	1.430

TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE – TASSI DI VARIAZIONE

	Leg. Vig.	Politiche invariate						
	Var% 2021/2020		Var% 2022/2021		Var% 2023/2022		Var% 2024/2023	
Totale entrate	4,1	4,3	6,0	5,8	4,7	4,5	0,0	0,1
Totale spese	4,9	4,5	-1,9	-1,4	0,9	1,2	-0,2	-0,1
Spese correnti	3,3	3,1	-0,4	-0,1	0,9	1,1	0,4	0,4
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	2,3	2,3	5,7	6,1	-0,6	0,2	-1,3	-1,0
Consumi intermedi	4,9	4,8	-3,8	-3,1	1,7	2,1	-0,5	-0,8
Spese in C/capitale	25,7	17,7	-15,6	-12,4	0,6	1,9	-6,4	-4,9
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	27,7	26,0	7,5	6,8	13,3	13,3	-4,8	-2,9
Contributi agli investimenti	67,8	55,1	-4,7	-1,4	-12,8	-10,8	-11,3	-10,9

²³ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

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 sanitaria²⁴.

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2020, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2021-2024.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2020 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è risultata pari a 173.356 milioni, in leggero aumento (+0,3%) rispetto al 2019. L'incidenza sul PIL, pari a 10,5 è in aumento rispetto al valore del 2019 (9,7%) soprattutto a causa del calo del PIL per il diffondersi della pandemia di coronavirus. Il forte incremento registrato nel 2018 rispetto al 2017, pari a 5,41 miliardi, era dovuto alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 (personale del comparto Istruzione e ricerca, del comparto Funzioni centrali, del comparto Funzioni locali, del comparto Sanità, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale non dirigente appartenente alle Forze armate e ai Corpi di polizia ad ordinamento civile e militare). Nel 2019 sono stati siglati i contratti del personale dirigente dell'Area Sanità e dell'Area Istruzione e ricerca e nel 2020 i restanti contratti (personale dirigente dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali) ad eccezione dei contratti del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento al triennio contrattuale 2019-2021, per gli anni 2019 e 2020 ha avuto effetto la spesa per l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile 2019 (indennità di vacanza contrattuale), per l'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019²⁵ e per l'incremento delle risorse dei fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa e dei fondi per il trattamento accessorio del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (con previsione di successivo riassorbimento nell'ambito dei benefici economici relativi al triennio contrattuale 2019-2021). Nei medesimi anni si sono manifestate riduzione di spesa derivanti, ad esempio, dal maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "quota 100".

L'incremento della spesa per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si è verificato solo parzialmente nel 2020 anche a causa del rallentamento delle procedure concorsuali determinata dalla pandemia in corso.

²⁴ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁵ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è stimata nel 2021 in 177.337 milioni (+2,3%), nel 2022 in 187.192 milioni (+5,6%), nel 2023 in 186.194 milioni (-0,5%) e nel 2024 in 183.714 milioni (-1,3%).

Per quanto riguarda i fattori di incremento della spesa si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalle leggi di Bilancio per il 2020 e per il 2021, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,78 per cento complessivo a decorrere dal 2021 a cui si somma, per il personale già destinatario dell'elemento perequativo, un beneficio aggiuntivo stimato nella misura pari allo 0,46% dal 2021 come effetto del riconoscimento a regime del predetto emolumento. I rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 sono stati sottoscritti definitivamente eccetto quelli della Presidenza del Consiglio dei Ministri che verranno chiusi nel 2021. Per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 si prevede che gli stessi saranno sottoscritti definitivamente nel 2021 per le carriere diplomatica e prefettizia mentre quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblico e dei comparti Aran saranno sottoscritti nel 2022. Nel 2023, infine, si ipotizza che verranno siglati i restanti contratti afferenti alle Aree Aran.

Per l'anno 2021 è stata considerata anche la spesa per l'anticipazione contrattuale a regime dal luglio 2020 (corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento) e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019).

Per quanto concerne l'aumento della spesa per redditi, per gli anni 2021 e per il 2022, derivante dall'attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, sono stati considerati gli effetti della decretazione d'urgenza (in misura maggiore il DL 34/2020 e il DL 104/2020). A decorrere dal 2021, la legge di Bilancio 2021 ha poi disposto l'incremento dell'indennità di esclusività dei dirigenti medici, veterinari e sanitari e l'istituzione di una indennità di specificità infermieristica riconosciuta agli infermieri dipendenti delle strutture pubbliche del SSN. Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018, 2019, 2020 e per il 2021 hanno previsto gradualità assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali e nella stima della spesa redditi si è tenuto conto anche della maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale per il triennio contrattuale 2022-2024.

A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti soprattutto dal maggior numero di pensionamenti, per effetto della c.d. "quota 100" per il 2021 e in minima parte per il 2022, e nel 2024 in relazione al finanziamento previsto a legislazione vigente per le missioni internazionali di pace.

I decrementi stimati per gli anni 2023 e 2024 tengono anche conto del fatto che per i rinnovi contrattuali che si prevede di siglare nel 2022 è prevista la corresponsione degli arretrati contrattuali riferiti agli anni precedenti.

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 2020 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 399.412 milioni di euro registrando in rapporto al PIL²⁶ un'incidenza pari al 24,2 per cento, con aumento di 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente (20,2% nel 2019). La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2019 pari a 10,6 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,5%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2020 è stata pari a +0,4%²⁷ nel mentre gli altri fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁸ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo,

²⁶ L'anno 2020 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a -8,9 per cento e del PIL nominale pari a -7,8 per cento.

²⁷ Il tasso di inflazione (foi n.t) per l'anno 2019 è risultato pari a 0,5 per cento a consuntivo, pertanto il differenziale, pari a 0,1 per cento, rispetto a quanto applicato in sede di rinnovo delle pensioni per l'anno 2020 è corrisposto ai pensionati in sede di rinnovo delle pensioni per l'anno 2021 unitamente ai relativi arretrati per l'anno 2020.

²⁸ Nel biennio 2019/2020 le nuove pensioni hanno registrato una dimensione significativamente superiore a quella media del biennio 2017/2018 (a sua volta già superiore alla media del periodo 2012-2016 per il fisiologico incremento degli accessi dovuto alla progressiva maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011), per effetto delle complessive misure di agevolazione nell'accesso al pensionamento anticipato introdotte dal DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019 e in particolare del nuovo canale per il pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) per i soggetti che maturano tali requisiti nel triennio 2019-2021. Nel 2020 l'accesso al pensionamento è risultato altresì superiore a quello registrato nell'anno 2019 e nella dimensione massima registrata negli ultimi vent'anni. In sostanza, a fronte di un fisiologico incremento nell'accesso al pensionamento dovuto a partire dal biennio 2017/2018 per effetto della progressiva maturazione dei requisiti introdotti dal DL n. 201/2011, il DL n. 4/2019, introducendo un nuovo e aggiuntivo canale di accesso generalizzato al pensionamento anticipato (62/38) e deroghe ai meccanismi di adeguamento dei requisiti per l'accesso al pensionamento anticipato, ha comportato un'aggiunta sostanziale di nuovi accessi al pensionamento anticipato a flussi di pensionamento già naturalmente in crescita. Nel 2020 si sono registrati i maggiori accessi, rispetto all'anno 2019, per il pensionamento di vecchiaia a seguito della piena maturazione del requisito anagrafico di 67 anni dopo l'aumento di cinque mesi operato con decorrenza 2019 e per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica dopo il posticipo di tre mesi previsto per le pensioni con decorrenza dal 2019 (in luogo dell'adeguamento del requisito contributivo per 5 mesi); a tali maggiori accessi si aggiungono i nuovi accessi 2020 al pensionamento anticipato con il canale generalizzato 62/38. Sul piano finanziario l'effetto nel 2019 del maggiore accesso al pensionamento dovuto alle misure introdotte dal predetto DL n. 4/2019 è parziale in quanto riferito ai soli ratei corrisposti in corso d'anno per un accesso al pensionamento diluito nel corso dell'anno e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici, nel mentre per l'anno 2020 si registra, sul piano finanziario, l'effetto su base annua dei nuovi accessi al pensionamento del 2019 cui si aggiunge quello derivante dai nuovi accessi in corso d'anno 2020 (oltre ai ratei corrisposti per le nuove pensioni con decorrenza 2019 ma liquidate nel 2020). Sul piano finanziario, quanto sopra si è riverberato in significativo cambio di livello della dinamica della spesa pensionistica: il tasso di incremento della spesa, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, è passato da 0,6 per cento medio annuo del periodo 2014-2018 a 1,7 per cento medio annuo nel biennio 2019-2020, con profilo crescente. Nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto, come sopra evidenziato, al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si somma l'introduzione di un canale generalizzato aggiuntivo di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica. In sostanza, in tali termini, viene meno, di fatto, l'azione di regolazione nell'accesso al pensionamento anticipato che, viceversa, l'assetto normativo derivante dal DL n. 201/2011 ha consentito fino al 2018 e che avrebbe garantito, nonostante la progressiva maturazione dei requisiti originariamente previsti e già sperimentata nel periodo precedente il 2019, flussi di pensionamento molto più coerenti con l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche pur in presenza delle criticità

nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;

- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+36,3%²⁹), l'andamento condizionato, in particolare, da un significativo aumento della spesa per ammortizzatori sociali³⁰ e per altri assegni e sussidi assistenziali³¹ nonché da un parziale incremento della spesa per indennità di malattia e maternità³², a fronte di più contenuti incrementi della spesa per altre componenti.

Le previsioni per l'anno 2020 hanno registrato in corso d'anno aggiornamenti diretti dapprima a recepire gli stanziamenti connessi agli interventi via via adottati per contrastare gli effetti sul piano economico dell'emergenza epidemiologica contenuti nei relativi provvedimenti³³ (DEF 2020 e NADEF 2020) e successivamente, nella parte finale dell'anno, a aggiornare la previsione sulla base delle prime risultanze di monitoraggio. La previsione per l'anno 2020 della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta per il Conto delle AP contenuto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2020 (pari a 410.500 milioni) che ha recepito i predetti stanziamenti è stata, come sopra evidenziato, successivamente oggetto di revisione per tener conto dei primi elementi di monitoraggio disponibili. In particolare, il livello di spesa previsto per le prestazioni sociali in denaro è stato ridotto di 3.000 milioni in sede di DPB 2021 (con la rideterminazione in 407.500 milioni) per l'anno 2020³⁴ iniziando a manifestarsi evidenze circa una minore spesa rispetto alle somme stanziare nei predetti provvedimenti. Successivamente, nella predisposizione dei c.d. DL "ristori" nella parte finale dell'anno³⁵, alla cui compensazione ha comunque

conseguenti, sempre in relazione al predetto obiettivo di sostenibilità delle finanze pubbliche, al progressivo avvio della transizione demografica fortemente negativa per l'Italia.

²⁹ L'incremento della componente di spesa in esame è condizionato dagli effetti complessivamente derivanti dalle misure adottate per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

³⁰ L'incremento notevole della spesa per prestazioni di ammortizzatori sociali è condizionato in larga misura dall'incremento di spesa per integrazioni salariali al fine di contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica e, in parte residuale, dall'incremento della spesa per prestazioni Nاسpi. La spesa complessiva per prestazioni di ammortizzatori sociali risulta nell'anno 2020 più che raddoppiare il livello di spesa dell'anno 2019.

³¹ Nell'ambito della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali vengono contabilizzati anche gli oneri connessi a nuove prestazioni sorte di recente. In particolare dall'anno 2019 rileva sia il progressivo avvio del RdC (c.d. "Reddito di Cittadinanza") con particolare effetto di onerosità nel 2020, esercizio dal quale la prestazione risulta nella relativa dimensione su base annua (il relativo onere è passato da 3.825 mln di euro del 2019 a circa 7.200 milioni del 2020). Sempre per l'anno 2020 per l'incremento della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali, rilevano, in particolare, gli incrementi di spesa dovuti alle misure introdotte per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, tra i quali si segnala il c.d. Reddito di emergenza e le indennità introdotte per l'anno 2020 per lavoratori autonomi e per particolari categorie di lavoratori.

³² L'incremento della spesa in esame è sostanzialmente condizionato dagli oneri connessi a prestazioni introdotte ovvero potenziate nell'anno 2020 per fronteggiare gli effetti economici della crisi epidemiologica (in particolare congedi e bonus baby-sitting).

³³ Gli stanziamenti sono stati definiti sulla base delle relazioni tecniche presentate dalle amministrazioni competenti.

³⁴ In sede di DPB 2021 la previsione tendenziale per il 2021 della spesa per prestazioni sociali in denaro è stata incrementata di 3.000 milioni di euro per l'anno 2021 rispetto alla previsione contenuta in NADEF 2020, per effetto della conservazione in bilancio di somme non utilizzate per l'anno 2020 e per garantire la possibilità di utilizzo nel 2021 delle medesime per nuovi interventi di proroga di prestazioni per l'anno 2021 (come poi effettuato con DL n. 137/2020 e con legge di bilancio 2021, legge n. 178/2020).

³⁵ DL n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176/2020.

contribuito la predetta riduzione di spesa effettuata in sede di DPB 2021, sono state apportate ulteriori revisioni al ribasso degli stanziamenti solo parzialmente compensate dalla deliberazione di nuovi stanziamenti per ulteriori prestazioni deliberate con i medesimi provvedimenti, derivandone, pertanto, una riduzione complessiva della previsione contenuta in NADEF 2020 di oltre 4.200 milioni e la relativa rideterminazione in 406.267 milioni. La differenza tra tale rideterminazione della previsione e la presente stima dei risultati, peraltro già progressivamente evidenziata nell'ambito dell'attività mensile di monitoraggio, è sostanzialmente da ascrivere, pur in presenza comunque di un tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro molto elevato per l'anno 2020, a minori spese rispetto agli stanziamenti previsti e alle relative finalizzazioni, come anche rideterminati, per il riconoscimento delle relative prestazioni nell'anno 2020³⁶ per contrastare gli effetti economici connessi all'emergenza epidemiologica.

Per un'analisi delle dinamiche della spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, in primo luogo, il rallentamento della dinamica nel periodo 2010/2018, cui fa seguito un significativo incremento della dinamica medesima per l'anno 2019, ascrivibile interamente agli interventi previsti dal DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019³⁷ (i cui effetti di onerosità sono sostanzialmente raddoppiati nell'anno 2020), ed un incremento notevole per l'anno 2020 condizionato anche dagli interventi adottati per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

Tale andamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta quindi differenziato tra periodi. Infatti, il rallentamento della dinamica della spesa nel periodo 2010-2018 risulta evidente confrontando tale periodo (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0 per cento, 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 contenimento della dinamica nel periodo 2010-2018 ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica mediante il conseguimento di una progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va in ogni caso rilevato che al contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro del quadriennio 2015/2018, con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame di 1,6 per cento, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle

³⁶ La minore spesa che si registra in sede di stima dei risultati per l'anno 2020 rispetto alla previsione aggiornata per il medesimo anno, pur in presenza comunque di un tasso di variazione della spesa molto elevato, ha ovviamente effetti limitati a tale anno. Infatti, essa afferisce a minori spese per i riconoscimenti effettuati nel 2020 in relazione ai rilevanti interventi adottati nel corso dell'anno per contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica rispetto agli effetti stimati per tale anno 2020 nelle relazioni tecniche prodotte dalle amministrazioni competenti per i trattamenti finanziati a carico del bilancio dello Stato.

³⁷ In assenza di tali interventi, quindi considerando la normativa previgente il DL n. 4/2019, il tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2019 sarebbe risultato sostanzialmente in linea al tasso di variazione della spesa del 2018 e al tasso di variazione medio annuo del periodo 2010/2018.

prestazioni ai prezzi nel triennio 2015-2017, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016. Tuttavia, il contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro ha registrato una significativa inversione di tendenza nell'anno 2019, ove il tasso di crescita della spesa è risultato più elevato di circa 2 punti percentuali rispetto alla media annua del quadriennio precedente per effetto, in particolare, degli interventi normativi adottati dall'inizio del 2019, nonostante gli stessi abbiano inciso solo per parte dell'esercizio 2019, manifestando la relativa onerosità su base annua a partire dal 2020. Pertanto da tali interventi discrezionali conseguono significativi elementi di incremento di dinamica e di livello della spesa anche dal 2020, allorché gli stessi manifestano i relativi effetti su base annua³⁸, con conseguente maggiore rigidità della spesa stessa, la quale, stante la dimensione dell'aggregato in esame, si ripercuote anche sul complesso della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Per l'anno 2020 rilevano altresì in particolare gli oneri conseguenti agli interventi adottati per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica. Da un'analisi comparativa tra il periodo 2010-2018 e il periodo successivo (2019-2020), risulta evidente, anche prescindendo dagli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica al fine di considerare un raffronto tra tassi di variazione medi "strutturali", il rilevante incremento di dinamica della spesa il quale risulta pari a circa 2 punti percentuali medi annui, di fatto più che raddoppiando, al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, la dinamica media annua registrata nel periodo 2010-2018³⁹.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2017 – 2020

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2017	2018	2019	2020
Pensioni	263.535	268.533	274.851	281.674
(tasso di variazione in %)		1,9%	2,4%	2,5%
(in % di PIL)	15,2%	15,2%	15,3%	17,1%
Altre prestazioni sociali in denaro	77.869	79.941	86.352	117.738
(tasso di variazione in %)		2,7%	8,0%	36,3%
(in % di PIL)	4,5%	4,5%	4,8%	7,1%
Totale prestazioni sociali in denaro	341.404	348.474	361.203	399.412
(tasso di variazione in %)		2,1%	3,7%	10,6%
(in % di PIL)	19,7%	19,7%	20,2%	24,2%
PIL	1.736.593	1.771.566	1.790.942	1.651.595
(tasso di variazione in %)		2,0%	1,1%	-7,8%

Valori assoluti in milioni di euro

³⁸ Nel 2020 gli oneri ascrivibili alle nuove misure introdotte con D.L. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, ammontano a circa 13.500 milioni su base annua, a fronte di circa 6.700 milioni per l'anno 2019. Trattasi, peraltro, di interventi introdotti mediante ricorso a indebitamento e non garantendo la relativa compensazione sui saldi di finanza pubblica.

³⁹ A fronte di un tasso di variazione medio annuo del periodo 2010-2018 pari al 2,0 per cento, il biennio 2019-2020 ha fatto registrare un tasso di variazione medio annuo pari a 7,1 per cento e pari a 3,7 per cento in un esercizio che neutralizzi gli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica; al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni, i predetti tassi di variazione medi annui sono rispettivamente determinati in 0,8 per cento, 6,3 per cento e 2,9 per cento.

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2021 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2021 sono state elaborate sulla base della normativa vigente⁴⁰ e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2021

Per l'anno 2021, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro predisposta, a legislazione vigente, è prevista in variazione, rispetto alla stima dei risultati di Contabilità nazionale relativi all'anno 2020, del +0,7 per cento. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,3%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione⁴¹, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2021, a 0,1%⁴²), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2021 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020⁴³. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2020 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2021;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (-2,9%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte, nel contesto delle previsioni tendenziali DPB 2021, con la legge di Bilancio

⁴⁰ Si precisa che le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro non tengono conto di ulteriori interventi a tutela di lavoratori e famiglie che dovessero essere deliberati successivamente e pertanto, qualora tali interventi venissero adottati, le stesse previsioni dovranno essere integrate.

⁴¹ Come già evidenziato nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si somma l'introduzione di un canale generalizzato aggiuntivo di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica (DL n. 4/2019). Ciò comporta il mantenimento di un più elevato livello del tasso di incremento della spesa, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, rispetto al periodo precedente il 2019 e con profilo crescente considerando il biennio 2020-2021 rispetto all'anno 2019 ove il peso finanziario degli accessi aggiuntivi al pensionamento anticipato è stato inferiore in quanto relativo ai ratei solo di parte dell'anno.

⁴² Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2019 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a 0,5 per cento, quindi in sede di indicizzazione per l'anno 2021 viene operato il recupero a credito dei pensionati (+0,1%) sia in termini correnti sia in termini di arretrati. Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2020 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a -0,3 per cento, pertanto, come previsto dalla normativa vigente, relativamente all'anno 2020 non è prevista nessuna rivalutazione con decorrenza 1° gennaio 2021. Pertanto l'indicizzazione applicata nel 2021 risulta pari a 0,1 per cento (0,1% di recupero 2019, con riconoscimento di arretrati, +0,0 relativamente all'anno 2020).

⁴³ In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2020. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari categorie (in particolare c.d. "nona salvaguardia").

2021-2023, legge n. 178/2020⁴⁴ nonché dei recenti interventi di sostegno adottati nel mese di marzo⁴⁵ 2021 (DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021) per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica⁴⁶. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2020 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2021.

Previsioni per il periodo 2022-2024

Per il periodo 2022-2024 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2021, del 1,2 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,5 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al -2,2 per cento annuo⁴⁷.

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 essere⁴⁸. Le previsioni tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse

⁴⁴ In particolare le disposizioni contenute nella legge n. 178/2020 prevedono:

- la proroga per l'anno 2021 dell'assegno di natalità con estensione dei beneficiari;
- il significativo potenziamento degli stanziamenti per interventi a favore della famiglia al fine di finanziare l'implementazione del c.d. Assegno unico;
- la proroga e il potenziamento per l'anno 2021 del congedo di paternità;
- la proroga per nuovi accessi nel 2021 per la prestazione c.d. Ape sociale;
- il rifinanziamento per forme di sostegno al reddito in situazioni specifiche, anche in deroga alla normativa vigente, di difficoltà occupazionale tramite il rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione o finanziamenti e interventi specifici;
- la proroga della card-18 per il riconoscimento della medesima anche per i soggetti che compiono 18 anni nel 2021;
- la proroga per una prima parte del 2021 degli interventi di integrazione salariale per contrastare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica.

⁴⁵ Le misure afferiscono principalmente a:

- ulteriore proroga per l'anno 2021 degli interventi di integrazione salariale per contrastare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza epidemiologica;
- rifinanziamento delle misure di contrasto alla povertà (RdC) e a situazioni di disagio (Reddito di emergenza);
- riconoscimento di indennità per particolari categorie di lavoratori;
- proroghe per il riconoscimento di congedi parentali e bonus baby-sitting.

⁴⁶ Complessivamente gli importi stanziati per l'anno 2021 a seguito di interventi normativi diretti a introdurre e/o prorogare prestazioni in deroga alla normativa per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica possono essere stimati, a normativa vigente, in circa 11.400 milioni di euro.

⁴⁷ Tale tasso di variazione medio annuo è anche condizionato, da un lato dalla circostanza che sul 2021 insistono gli effetti, limitati a tale anno, derivanti dagli interventi adottati per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, dall'altro dalla circostanza che le previsioni sono elaborate sulla base della legislazione vigente e, quindi, non tengono conto dal 2022 di eventuali interventi diretti a garantire la continuità di misure e/o finanziamenti a normativa vigente previsti solo fino all'anno 2021.

⁴⁸ Le previsioni, come già più volte evidenziato anche in sede di illustrazione delle previsioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica, non inglobano dal 2024 gli stanziamenti residui relativi all'autorizzazione di spesa denominata "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani". Ciò in quanto, in assenza di dettagliato intervento normativo che ne disciplini l'utilizzo, non ne è nota la destinazione (le finalità dell'autorizzazione di spesa sono molteplici) e l'attribuzione alla voce spesa pensionistica risulterebbe in palese contrasto con le Raccomandazioni della Commissione europea per il semestre 2019 e il semestre 2020.

tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2021-2023, legge n. 178/2020 nonché dei recenti interventi di sostegno adottati nel mese di marzo 2021 (DL n. 30/2021 e DL n. 41/2021) per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica.

In via di sintesi, si stima per l'anno 2021 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro superiore a quanto programmato in sede di DPB 2021 e legge di bilancio 2021 esclusivamente per gli effetti delle misure di sostegno adottate nel corso del mese di marzo 2021⁴⁹ per fronteggiare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica, alla luce della circostanza che il Conto delle AP programmatico della NTI alla legge di Bilancio 2021-2023 (legge n. 178/2020), come evidenziato nello stesso documento, si basa sulle previsioni tendenziali della NADEF 2020 e non su quelle successivamente aggiornate (per 2020 e 2021) del DPB 2021, nell'ambito del quale, in termini di indebitamento netto, è stata data compensazione a maggiori spese per l'anno 2021 poi utilizzate in sede di legge di bilancio 2021⁵⁰. Per gli anni 2022 e 2023 la previsione risulta coerente con la previsione contenuta in Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2021-2023, tenuto conto dell'aggiornamento intercorso nei parametri macroeconomici⁵¹.

Al fine di valutare la dinamica pluriennale della spesa per prestazioni sociali in denaro, prescindendo dagli effetti degli interventi adottati nel 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica al fine di considerare un raffronto tra tassi di variazione medi "strutturali", si evidenzia che a normativa vigente il tasso di variazione medio annuo della spesa per prestazioni sociali in denaro del periodo 2019-2022 (base 2018), pari a 3,6 per cento è stimato significativamente superiore al tasso di variazione medio annuo del medesimo aggregato di spesa nel periodo 2010-2018 (base 2009), 2,0 per cento. Tale significativo incremento della dinamica della spesa nel periodo 2019-2022 è sostanzialmente da ascrivere agli interventi normativi adottati da inizio

⁴⁹ Al netto degli effetti di tali misure la previsione per l'anno 2021 della spesa per prestazioni sociali in denaro risulta comunque inferiore a quanto programmato in sede di DPB 2021 e legge di bilancio 2021.

⁵⁰ Infatti, le somme programmate in termini di indebitamento netto per l'anno 2021 per la parziale proroga dei trattamenti di integrazione salariale connessi all'emergenza epidemiologica ammontano a 3.500 milioni, coerentemente al capitolo di bilancio all'uopo istituito (5.300 milioni per l'anno 2021). Ne consegue che sia con riferimento al quadro tendenziale sia con riferimento al quadro programmatico la spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2021 risulta superiore a quella indicata in NTI alla legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020) per 3.000 milioni, senza peraltro questo incidere sui relativi saldi. Infatti, l'importo incrementativo di 3.000 milioni non risulta incluso in tale sede nell'ambito della spesa per prestazioni sociali in denaro per la costruzione del quadro programmatico operata a partire dal quadro tendenziale NADEF 2020. Ciò in quanto i predetti 3.000 milioni per l'anno 2021 risultano, viceversa, inclusi (in quanto corrispondenti a somme conservate in bilancio in conto residui per essere successivamente utilizzate nel 2021) nella spesa per prestazioni sociali in denaro nell'ambito della rideterminazione del quadro tendenziale di finanza pubblica per il biennio 2020-2021 operata, successivamente alla NADEF 2020, in sede di DPB 2021 (con riduzione del livello di spesa per l'anno 2020 e corrispondente incremento per l'anno 2021), trovando comunque compensazione in altre voci del Conto economico della PA e risultando pertanto in ogni caso confermato il livello del saldo per l'anno 2021. Cfr, al riguardo nota 15 a pag. 24 della NTI al disegno di legge di bilancio 2021-2023 e nota 19 a pag. 26 della NTI alla legge di bilancio 2021-2023.

⁵¹ L'incremento di spesa per gli anni 2022-2023, inferiore ai 600 milioni di euro annui, è comunque ampiamente contenuto nell'ambito degli effetti conseguenti dalla revisione del profilo del tasso di inflazione, in particolare per l'anno 2021 (che manifesta i relativi effetti sull'indicizzazione delle prestazioni a decorrere dal 1° gennaio 2022).

2019⁵². In assenza di tali interventi discrezionali il tasso di crescita medio della spesa per prestazioni sociali in denaro per il complessivo periodo 2019-2022 si sarebbe collocato, anziché al 3,6 per cento nominale annuo, attorno al 1,9 per cento nominale annuo⁵³, a livelli analoghi a quelli registrati nel periodo 2010-2018⁵⁴.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2020 - 2024

	Risultati Contabilità Nazionale	Previsioni			
	2020	2021	2022	2023	2024
Pensioni	281.674	288.060	295.570	302.910	310.590
(tasso di variazione in %)	2,5%	2,3%	2,6%	2,5%	2,5%
(in % di PIL)	17,1%	16,6%	16,1%	15,9%	15,8%
Altre prestazioni sociali in denaro	117.738	114.340	106.410	106.030	106.830
(tasso di variazione in %)	36,3%	-2,9%	-6,9%	-0,4%	0,8%
(in % di PIL)	7,1%	6,6%	5,8%	5,6%	5,4%
Totale prestazioni sociali in denaro	399.412	402.400	401.980	408.940	417.420
(tasso di variazione in %)	10,6%	0,7%	-0,1%	1,7%	2,1%
(in % di PIL)	24,2%	23,2%	21,9%	21,5%	21,2%
PIL	1.651.595	1.738.106	1.835.755	1.904.638	1.965.349
(tasso di variazione in %)	-7,8%	5,2%	5,6%	3,8%	3,2%

Valori assoluti in milioni di euro

⁵² In considerazione della dimensione dell'aggregato di spesa in esame e del significativo incremento della dinamica della spesa nel periodo 2019-2022 a seguito di interventi discrezionali con effetti strutturali e pluriennali, risulta pertanto consolidato un significativo maggiore livello di spesa corrente su base annua, il quale, peraltro, non ha trovato compensazione sui saldi di finanza pubblica. A ciò si aggiunge, rispetto al contesto e i presupposti in base ai quali tali interventi discrezionali di incremento della spesa corrente sono stati adottati, la significativa perdita di prodotto interno lordo, a seguito degli effetti economici conseguenti l'emergenza epidemiologica, con i relativi riflessi sui saldi di finanza pubblica e i conseguenti effetti in termini di incidenza della spesa corrente in rapporto alla ricchezza prodotta. Nel 2022 l'incidenza della spesa per prestazioni sociali in denaro in rapporto al PIL risulta essere superiore di più di due punti di PIL rispetto al livello del 2018 e a fine del periodo di previsione (2024) risulta essere ancora superiore di un punto e mezzo di PIL rispetto al livello del 2018.

⁵³ Al netto dell'indicizzazione ai prezzi delle prestazioni i rispettivi tassi risulterebbero pari a 3,0 per cento annuo (più di 2 punti percentuali superiore a quello medio annuo registrato, al netto dell'indicizzazione ai prezzi, nel periodo 2010-2018, pari a 0,8% annuo) e a 1,3 per cento annuo. Il tasso di variazione al netto dell'indicizzazione del periodo 2019-2022 rispetto al periodo 2010-2018, al netto degli interventi discrezionali, risulterebbe parzialmente superiore atteso che il periodo precedente ha potuto beneficiare, al riguardo, del significativo contenimento dei flussi di pensionamento derivanti dall'incremento dei requisiti di accesso disciplinato dal DL n. 201/2011, nel mentre dal 2017/2018 i medesimi flussi di pensionamento hanno registrato una progressiva significativa crescita per la maturazione dei predetti requisiti di accesso nonché per il progressivo operare degli effetti della transizione demografica.

⁵⁴ Nel 2020 gli oneri ascrivibili alle nuove misure introdotte con DL n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, ammontano a circa 13.500 milioni su base annua, a fronte di circa 6.700 milioni per l'anno 2019. Nel 2021, oltre agli oneri complessivamente derivanti dal DL n. 4/2019, stimabili attorno ai 15.500 milioni, rilevano gli effetti di regime della prestazione assistenziale di cui al DL n. 3/2020, convertito dalla legge n. 21/2020 (per un onere aggiuntivo rispetto alla prestazione originaria di cui al DL n. 66/2014 e messa a regime, pari a 3.600 milioni circa), e gli effetti dell'adozione del c.d. Assegno unico (legge n. 178/2020) (per un onere aggiuntivo di 3.000 milioni). Complessivamente nel 2021 gli oneri dovuti a interventi discrezionali adottati con effetti dal 2019 risultano pari a oltre 22.000 milioni su base annua per l'aggregato di spesa in esame. Nel 2022 oltre ai predetti incrementi di spesa rilevano gli effetti a regime del c.d. Assegno unico e di altri interventi adottati (Legge n. 178/2020) per oneri complessivi pari a circa 26.000 milioni su base annua. Trattasi, peraltro, di interventi introdotti mediante ricorso a indebitamento e non garantendo la relativa compensazione sui saldi di finanza pubblica.