

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

	Risultati			Previsioni				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totale misure One-off	3.129	10.698	1.512	-2.900	-960	-1.178	702	536
<i>in % del PIL</i>	0,2	0,7	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
- a) Entrate	4.103	6.755	2.122	430	375	120	0	0
- Imposte sostitutive varie	1.271	1.595	770	360	255	110	0	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	656	4	0	0				
- Condono edilizio	59	41	39	0	20	10	0	
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	2.117	5.115	643	70	100	0	0	0
- Contributo UE per sisma Abruzzo								
- Contributo U.E. per sisma Emilia			670					
- b) Spese	-2.207	2.801	-1.819	-4.830	-2.785	-2.748	-348	-364
- IVA auto aziendali	-77	-37	0	-100	0	0		
- Interventi per calamità naturali:	-1.953	-841	-1.584	-4.490	-2.715	-2.748	-348	-364
- Dividendi in uscita	-176	-149	-133	-140	-70	0	0	0
- Riacquisto immobili + danno SCIP2	0	0	0	0	0	0	0	0
- Asta licenze		3.827						
- Compensazioni emittenti locali			-103	-100	0	0	0	0
- c) Dimissioni immobiliari	1.233	1.142	1.210	1.500	1.450	1.450	1.050	900
PIL (x 1.000)	1.552	1.578	1.566	1.573	1.624	1.678	1.731	1.786
Ripartizione per sottosettori								
- Amministrazioni Centrali	1.660	9.501	-425	-4.460	-2.280	-2.328	-198	-264
- Enti di Previdenza	1.316	1.023	1.565	450	450	450	300	300
- Amministrazioni Locali	153	174	372	1.110	870	700	600	500

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica¹³ prevede, tra l'altro, una indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche riferite almeno al triennio successivo.

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

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

¹³ Legge 196/2009 e successive modificazioni.

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

Come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica il rispetto di tale principio è applicato puntualmente non solo con riferimento al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ma anche, e soprattutto, con riferimento ai parametri obiettivo del Programma di stabilità e crescita (saldo del conto economico e saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche).

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

Nelle more dell'individuazione di una metodologia concordata e condivisa che definisca il criterio delle politiche invariate, si è ritenuto opportuno seguire quello suggerito dalla Commissione Europea nel documento “*European Economic Forecast - Autumn 2010 - Box 1.1.7 - pag. 29*”. Tale criterio consiste nell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, integrata eventualmente da misure conosciute con sufficiente dettaglio.

Il periodo di osservazione dovrebbe essere pari ad un intervallo di 4-6 anni, in modo tale da assicurare da un lato la considerazione di politiche non lontane nel tempo, dall'altro la non considerazione di interventi tipicamente congiunturali.

Per quanto concerne le previsioni contenute nel presente documento, l'indicazione delle politiche invariate riguarda gli esercizi finanziari 2015 - 2017, in quanto gli anni 2013-2014 sono ancora interessati dalle manovre correttive di finanza pubblica sinora adottate.

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

Previsioni 2015-2017 a politiche invariate

La metodologia utilizzata per la valutazione delle politiche invariate risulta coerente con quella utilizzata dalla Commissione Europea. Essa è basata sulla estrapolazione dell'evoluzione storica delle entrate e delle spese, integrata degli interventi al momento conosciuti con sufficiente dettaglio e ritenuti meritevoli di attenzione politica. La metodologia utilizzata confronta i tassi di variazione delle principali componenti del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, risultanti dalle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, con i tassi di variazione medi delle medesime grandezze osservati su di un periodo di tempo sufficientemente ampio, in modo da neutralizzare quanto più possibile gli effetti delle politiche congiunturali. Il differenziale tra i suddetti tassi, applicato al valore di entrata e/o spesa dell'anno t-1, concorre alla valutazione delle risorse aggiuntive per l'anno t (anno di riferimento - in questo caso gli anni dal 2015 al 2017) nello scenario a politiche invariate.

Tale metodologia consente di «smussare» gli eventuali «picchi» di entrata e spesa derivanti dall'attuazione di politiche tipicamente congiunturali di brevissimo periodo. Negli ultimi anni queste misure hanno riguardato principalmente il bonus famiglie e bonus indigenti, gli interventi per la rottamazione, i contributi per nuovi investimenti o per incremento dell'occupazione (definiti sotto forma di crediti di imposta), le spese per la ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, gli ammortizzatori sociali in deroga, ecc.

Dall'analisi degli andamenti delle principali voci del conto economico per il periodo 2005-2010, al

netto di componenti di spesa alle quali non si può applicare il criterio delle politiche invariate – spesa per interessi, spese derivanti da trattati internazionali, etc. – risultano i seguenti tassi medi di evoluzione per le categorie riportati nella tabella allegata.

Per le spese di personale si è tenuto conto della ripresa dell'attività contrattuale dall'anno 2015. Le corrispondenti quantificazioni sono coerenti con l'impianto metodologico generale appena descritto, considerata anche la dinamica evolutiva dei prezzi.

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

	Tasso di variazione medio annuo		
	4y (2007-2010)	5y (2006-2010)	6y (2005-2010)
Redditi da lavoro dipendente	1,2	1,1	1,6
Consumi intermedi	2,8	2,9	2,5
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	2,3	3,4	3,3
Investimenti fissi lordi netto dismissioni	-2,8	-1,6	-0,8
Contributi agli investimenti	-5,2	-2,3	-1,8
Spese in conto capitale (al netto dismissioni immobiliari)	-3,7	-6,4	-1,5

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

	Previsioni a legislazione vigente			Differenziale politiche invariate			t.le	p.i.	t.le	p.i.	t.le	p.i.
	2015	2016	2017	2015	2016	2017						
							Variaz. % 2015/2014		Variaz. % 2016/2015		Variaz. % 2017/2016	
Spese correnti												
Redditi da lavoro dipendente (2)	164.723	165.825	166.724	1.111	1.976	2.853	1,1	1,7	0,1	0,7	0,0	0,5
Consumi Intermedi	133.256	137.005	140.860	950	1.197	2.149	2,1	2,8	2,6	2,8	2,1	2,8
Altre spese correnti	58.632	60.006	61.412	0	1.267	2.071	3,5	3,5	0,2	2,3	1,0	2,3
Spese in conto capitale												
Investimenti fissi lordi	28.289	28.669	28.761	0	0	0	-0,2	-0,2	1,3	1,3	0,3	0,3
Contributi agli investimenti	16.043	12.762	13.003	0	0	0	-1,6	-1,6	-20,5	-20,5	1,9	1,9
Totale Risorse				2.061	4.441	7.073						
In % del PIL				0,12	0,26	0,40						

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

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

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa¹⁴ del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria.

Per tali settori, sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2012, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa per i medesimi settori previste per il periodo 2013-2017.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2012, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 165,3 miliardi, in calo del 2,3 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma al -1,6 per cento del 2011, rafforzando il trend decrescente che si è determinato dopo un lungo periodo di crescita (1998-2010). L'incidenza della spesa per redditi sul PIL è stata del 10,6 per cento, in calo rispetto al 10,7 per cento del 2011; tale valore sarebbe stato inferiore (10,5%), qualora il PIL nominale non avesse fatto registrare una contrazione dello 0,8 per cento.

L'ulteriore riduzione nell'anno 2012 della spesa per redditi per il pubblico impiego è il risultato del consolidamento dei numerosi interventi normativi disposti nel corso degli ultimi anni che hanno comportato sia un contenimento delle retribuzioni individuali, sia una riduzione del numero dei dipendenti pubblici (-4,3% circa nel periodo 2007-2011). In particolare, hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi¹⁵: la razionalizzazione del comparto scuola, il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2012, l'introduzione di un limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010, il riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera disposte nel triennio 2011-2013, la riduzione in base al numero del personale cessato dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa, la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato (ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate).

La spesa in esame è risultata inferiore a quanto stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2012 (circa 167 miliardi di euro), nonostante l'intervento della sentenza n. 223/2012 che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune delle citate misure di contenimento (riduzione dell'indennità speciale e blocco

¹⁴ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹⁵ Vds. Decreto Legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008, Decreto Legge 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010 e Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge 135/2012.

dell'adeguamento annuale del trattamento economico del personale di magistratura; riduzione del 5-10 per cento delle retribuzioni superiori ai 90.000 e 150.000 euro annui). In applicazione della prevista clausola di salvaguardia¹⁶, per le Amministrazioni centrali le maggiori spese di personale derivanti dalla predetta sentenza sono state finanziate tramite una corrispondente riduzione delle spese rimodulabili dei ministeri interessati.

Rispetto al 2011, la spesa per redditi da lavoro segna una diminuzione più sostenuta nelle Amministrazioni centrali (-2,3%) e in quelle locali (-2,4%) mentre, negli Enti di previdenza, il calo è stato minore (-1,0%).

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente¹⁷ la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche è stimata diminuire dell'1 per cento circa per ciascuno degli anni 2013 e 2014, per poi ricominciare a crescere dell'1 per cento nel 2015 e stabilizzarsi negli anni 2016 e 2017.

La citata riduzione negli anni 2013 e 2014 è dovuta al consolidarsi delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego disposte prevalentemente dalle recenti manovre di finanza pubblica¹⁸. Invece, l'inversione di tendenza per l'anno 2015 è determinata, principalmente, dalla circostanza che cessano di avere efficacia alcune delle predette misure di contenimento in vigore nel periodo 2011-2014 quali, in particolare: il limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010, il riconoscimento ai soli fini giuridici delle progressioni di carriera e la riduzione in base al numero del personale cessato dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa. La previsione per l'anno 2015 sconta anche l'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017, la cui spesa è stata stimata sulla base di un tasso di inflazione programmato dell'1,5 per cento¹⁹. Negli anni 2016 e 2017, a legislazione vigente, la spesa per redditi è prevista in linea con quanto stimato nell'anno 2015.

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

L'evoluzione della spesa per redditi a livello di sottosettore istituzionale è stimata in coerenza con gli effetti attesi delle manovre di finanza pubblica e con l'andamento assunto per gli effetti di slittamento salariale.

¹⁶ Articolo 2, ultimo capoverso, del Decreto Legge 78/2010.

¹⁷ Nell'ipotesi di emanazione del D.P.R. di recepimento del Regolamento di cui all'articolo 16, del D.L. 98/2011, relativo alla proroga per l'anno 2014, degli effetti di contenimento delle spese di personale di cui al D.L. 78/2010.

¹⁸ Vds., tra l'altro: Decreto legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008, Decreto legge 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010, Decreto Legge 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge 111/2011, legge 183/2011, Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge 135/2012 e legge 228/2012.

¹⁹ La misura dell'IVC a decorrere dal 2015 si somma a quella attualmente corrisposta relativa al triennio 2010-2012 la quale, in assenza di rinnovi contrattuali, non è stata ancora riassorbita all'interno delle pertinenti voci stipendiali.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2012 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 311.413 milioni registrando in rapporto al PIL²⁰ un'incidenza pari al 19,9 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2011 pari a 2,4 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,4%) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2012 è stata pari a 2,8 per cento (2,6% +0,2% di recupero di indicizzazione non concessa nel 2011²¹) con deindicizzazione totale per la quota relativa a 2,6 per cento con riferimento ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²² e le pensioni eliminate, sia in termini numerici che di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati;
- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+2,1%), l'andamento consegue tra l'altro, dalla riduzione della spesa per liquidazioni di fine rapporto (in particolare per la riduzione della spesa per liquidazioni di fine rapporto nel pubblico impiego), dall'incremento della spesa per ammortizzatori sociali (da ascrivere sia all'incremento della spesa per indennità di disoccupazione e indennità di mobilità sia della spesa per integrazioni salariali) e da un incremento significativamente più contenuto di altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2012 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa sostanzialmente in linea con quanto previsto e comunque contenuto nell'ambito di quanto programmato nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2012²³ e nella Nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di Legge di stabilità 2013.

²⁰ L'anno 2012 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a -2,4 per cento e del PIL nominale pari a -0,8 per cento.

²¹ In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2011 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2010 pari a 1,4 per cento poi risultato a consuntivo pari a 1,6 per cento.

²² Le nuove liquidate hanno evidenziato, come previsto, soprattutto nella prima parte dell'anno con conseguente recupero nella seconda parte dell'anno medesimo, una riduzione della consistenza numerica, contenuta su base annua, e, in particolare, del relativo peso finanziario in termini di ratei corrisposti nell'esercizio in esame derivante dall'operare dell'applicazione del nuovo regime delle decorrenze (c.d. "finestra mobile", per coloro che hanno maturato i requisiti dal 1° gennaio 2011, che comporta la liquidazione del trattamento 12 mesi dopo la data di maturazione del requisito per i lavoratori dipendenti e 18 mesi dopo la maturazione del requisito per i lavoratori autonomi) introdotto dal D.L. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010 nonché dell'elevazione dei requisiti minimi per il pensionamento anticipato (c.d. quote, come previsto dalla legge n. 243/2004 come modificata dalla legge n. 247/2007) nell'anno 2011 con riflesso, per l'operare del citato meccanismo delle decorrenze, nell'anno successivo.

²³ Per la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro la previsione per l'anno 2012 contenuta nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2012 ha confermato la previsione contenuta nel Documento di Economia e Finanza 2012.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche degli ultimi anni con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nell'ultimo triennio (2010/2012). Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro in linea a quanto programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il triennio 2007-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 5,0%) con il triennio 2010-2012 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,2%) sia con l'intero decennio 1999-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, oltre il 45,0% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale riduzione della dinamica registrata nell'ultimo triennio ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica dal 2009 al 2012.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2009 - 2012

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2009	2010	2011	2012
Pensioni	231.295	237.348	243.608	249.471
(tasso di variazione in %)		2,6%	2,6%	2,4%
(in % di PIL)	15,2%	15,3%	15,4%	15,9%
Altre prestazioni sociali in denaro	60.200	61.070	60.654	61.942
(tasso di variazione in %)		1,4%	-0,7%	2,1%
(in % di PIL)	4,0%	3,9%	3,8%	4,0%
Totale prestazioni sociali in denaro	291.495	298.418	304.262	311.413
(tasso di variazione in %)		2,4%	2,0%	2,4%
(in % di PIL)	19,2%	19,2%	19,3%	19,9%
PIL	1.519.695	1.551.886	1.578.497	1.565.916
(tasso di variazione in %)		2,1%	1,7%	-0,8%

Valori assoluti in milioni di euro

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro per la presente sezione e per il Conto delle PA dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2013 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente, tenuto anche conto degli effetti conseguenti dalla legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), e del quadro macroeconomico di riferimento.

Previsioni per l'anno 2013

Per l'anno 2013, 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 2012, del 2,7 per cento circa. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,3%), 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 2013, a 3,1 per cento, 3,0 per cento +0,1 per cento di recupero di

indicizzazione non riconosciuta al 1° gennaio 2012²⁴ e pertanto erogato anche in termini di arretrati), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere, nonché degli effetti conseguenti anche alle disposizioni contenute nel Decreto Legge n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011, avuto riguardo in particolare al riconoscimento della rivalutazione delle pensioni ai prezzi per l'anno 2013 solo con riferimento ai trattamenti complessivamente non superiori a tre volte il trattamento minimo INPS. Le previsioni in relazione all'anno 2013 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi successivi alla legge 214/2011 (in particolare il decreto-legge n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 e la legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dalla citata legge n. 214/2011 con riferimento a fattispecie specificatamente definite per via legislativa e a prevedere misure di agevolazione in materia di cumulo di periodi assicurativi presso differenti gestioni previdenziali. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2012 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2013;

- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+4,5%), per l'anno 2013 la previsione tiene altresì conto delle misure connesse ai complessivi strumenti di ammortizzatori sociali previste dalla legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro e dalla legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) (tra le quali l'incremento, rispetto a quanto già previsto in sede di legge n. 92/2012, del rifinanziamento dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga), nonché degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2012 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2013.

In via di sintesi, si stima per l'anno 2013 un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro pari a 319.920 mln di euro in linea con quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012) come definitivamente approvato e, quindi, coerente con quanto previsto in Nota di Aggiornamento del DEF 2012 tenuto conto delle innovazioni normative introdotte dalla Legge di stabilità 2013 medesima (successiva alla citata Nota di Aggiornamento del DEF 2012). Nei termini sopra esposti la previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro risulta coerente con quanto programmato.

Previsioni per gli anni 2014-2017

Per il periodo 2014-2017 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2013, del 2,7 per cento. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,8 per cento, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al 2,6 per cento.

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

²⁴ In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2012 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2011 pari a 2,6 per cento poi risultato a consuntivo pari a 2,7 per cento.

ricostituzione delle pensioni in essere. Gli andamenti tengono conto, in particolare, delle disposizioni di cui al Decreto Legge n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011, con riferimento ai progressivi effetti connessi all'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato e al pensionamento di vecchiaia e degli interventi normativi successivi alla legge 214/2011 (in particolare il Decreto Legge n. 95/2012, convertito con legge n. 135/2012 e la legge n. 228/2012 - Legge di stabilità 2013 -, con la quale sono state anche introdotte misure di agevolazione in materia di cumulo di periodi assicurativi presso differenti gestioni previdenziali) diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabiliti dalla citata legge n. 214/2011 con riferimento a fattispecie specificatamente definite per via legislativa e a prevedere misure di agevolazione in materia di cumulo di periodi assicurativi presso differenti gestioni previdenziali.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni sono elaborate a normativa vigente e pertanto dall'anno 2013 tengono anche conto degli effetti, già inglobati in sede di Nota di Aggiornamento del DEF 2012, della legge n. 92/2012 (riforma del mercato del lavoro) relativi, in particolare, agli strumenti di tutela del reddito e al finanziamento, nei termini previsti dalla legislazione vigente, nel periodo transitorio dei c.d. ammortizzatori sociali in deroga²⁵.

La previsione della complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro per l'intero periodo 2013-2015 risulta in linea con quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge di stabilità 2013 come definitivamente approvato (legge n. 228/2012) e, quindi, coerente con quanto previsto in Nota di Aggiornamento del DEF 2012 tenuto conto delle innovazioni normative introdotte dalla Legge di stabilità 2013 medesima (successiva alla citata Nota di Aggiornamento del DEF 2012). Nei termini sopraesposti la previsione aggiornata per la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro risulta essere coerente con quanto programmato per gli anni 2013 e successivi.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2012 - 2017

	Risultati Contabilità	Previsioni				
	Nazionale	2013	2014	2015	2016	2017
Pensioni	249.471	255.200	262.520	269.600	276.980	284.700
(tasso di variazione in %)	2,4%	2,3%	2,9%	2,7%	2,7%	2,8%
(in % di PIL)	15,9%	16,2%	16,4%	16,1%	16,0%	15,9%
Altre prestazioni sociali in denaro	61.942	64.720	67.270	69.080	70.460	71.650
(tasso di variazione in %)	2,1%	4,5%	3,9%	2,7%	2,0%	1,7%
(in % di PIL)	4,0%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%
Totale prestazioni sociali in denaro	311.413	319.920	329.790	338.680	347.440	356.350
(tasso di variazione in %)	2,4%	2,7%	3,1%	2,7%	2,6%	2,6%
(in % di PIL)	19,9%	20,3%	20,3%	20,2%	20,1%	20,0%
PIL	1.565.916	1.573.233	1.624.012	1.677.735	1.731.311	1.785.918
(tasso di variazione in %)	-0,8%	0,5%	3,2%	3,3%	3,2%	3,2%

²⁵ Come incrementato, rispetto a quanto già previsto dalla legge n. 92/2012, per l'anno 2013 anche dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL²⁶ recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011²⁷. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2013-2017, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel corso del 2011²⁸ nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e, con medesima periodicità, dei requisiti di accesso al pensionamento in funzione della speranza di vita. Tale adeguamento è effettuato attraverso il procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni²⁹.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi (segnatamente della contrazione per l'anno 2012 e di quella attesa per il 2013), la quale trova sostanziale compensazione fra il 2014-2015 anche negli effetti di contenimento esercitati dall'elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento.

A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e di un rafforzamento del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce in modo significativo per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9 per cento attorno al 2030, per l'effetto di contenimento esercitato sia dall'innalzamento dei requisiti di accesso che dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

Nei quindici anni successivi, il rafforzamento delle tendenze negative delle dinamiche demografiche e gli effetti sugli importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento degli anni precedenti sopravanzano gli effetti di contenimento esercitati dal quadro normativo. La crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL si protrae fino al triennio 2044-2046, dove raggiunge un punto di massimo di 15,6 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,9 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel

²⁶ 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.

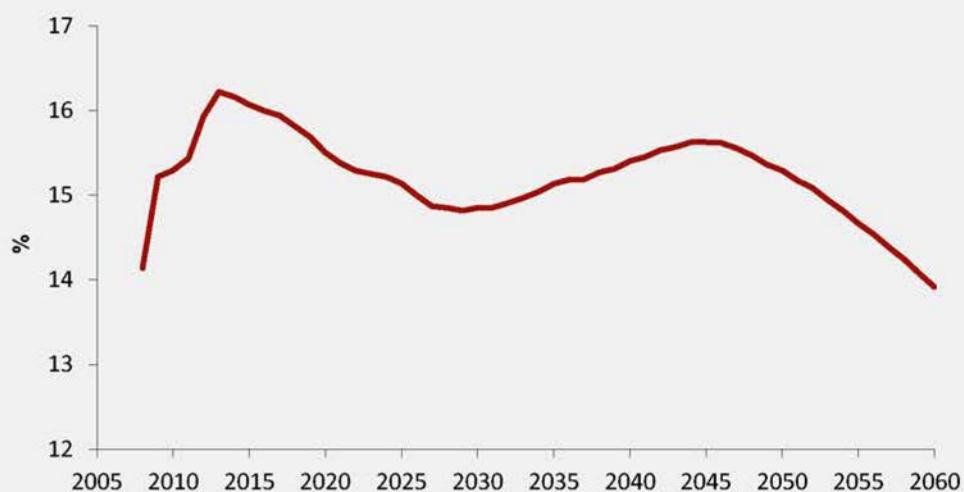
²⁷ In particolare, si assume: i) un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011, ii) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e iii) un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280 mila unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180 mila unità alla fine del periodo di previsione. Si veda, comunque, Istat (2011), <http://demo.istat.it>.

²⁸ Insieme a quelle previste nel D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. 214/2011 e dei successivi interventi adottati nell'anno 2012 finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto D.L. 201/2011.

²⁹ Con decorrenza 2013, l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012.

corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale³⁰, l'Italia presenta una variazione della spesa in rapporto al PIL in netta controtendenza rispetto a quella prevista per la maggior parte dei paesi europei, nonostante la dinamica demografica meno favorevole.

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



³⁰ *Economic Policy Committee-European Commission (2012), The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States, 2010-2060*. In tale ambito, si evidenzia come a fronte di un valore della spesa pensionistica in rapporto al PIL che cresce in media, per l'insieme dei paesi dell'UE, di 1,6 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia il rapporto scende di 0,9 punti percentuali segnalando, sotto questo aspetto, un rischio assai contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

III.3 SANITÀ

Risultati

Con riferimento all'anno 2012, la spesa sanitaria in termini di PA è risultata pari a 110.842 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -0,7 per cento.

Tale valore di spesa è inferiore di circa 2.700 milioni rispetto al dato inglobato nel conto della PA della Nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge di stabilità 2013³¹, pari a 113.597 milioni. La revisione osservata incorpora anche il consolidamento del risultato dell'anno 2011, in riduzione di circa 500 milioni rispetto alla precedente stima di Contabilità Nazionale.

A livello delle diverse componenti di spesa:

- la spesa per il personale è pari a 36.708 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -1,5 per cento.

La riduzione osservata è influenzata da:

- il blocco del turnover in vigore nelle Regioni sotto piano di rientro, nell'ambito delle manovre di contenimento della dinamica della spesa e a seguito della procedura sanzionatoria di cui al comma 174 della legge 311/2004;
- 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 del personale in relazione al personale cessato e l'applicazione delle ulteriori misure di contenimento della dinamica della spesa del personale previste dalla normativa vigente.

La dinamica osservata dall'aggregato evidenzia un andamento della spesa per il personale dipendente che conferma gli effetti positivi derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dai diversi Accordi Stato-Regioni intervenuti in materia.

- la spesa per i consumi intermedi è pari a 29.685 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a 2,4 per cento.

Il nuovo livello di spesa sconta le misure di contenimento della spesa programmate:

- la riduzione del 5 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti³²;
- l'obbligo per le Aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20 per cento

³¹ Legge n. 228/2012.

³² Articolo 15, comma 13 lettera a) del D.L. 95/2012 convertito con modificazioni dalla legge 135/2012. Tale riduzione opera, con riferimento ai dispositivi medici, sino al 31 dicembre 2012.

rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici³³.

- la spesa per le prestazioni acquistate da produttori market è pari a 39.578 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -2,0 per cento.

A livello delle singole componenti costituenti l'aggregato:

- la spesa per l'assistenza farmaceutica è pari a 9.145 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -7,3 per cento.

Tale risultato origina dalle misure di contenimento della spesa farmaceutica previste del D.L. 95/2012³⁴:

- l'incremento dello sconto a carico dei farmacisti dal valore di 1,82 per cento al 2,25 per cento;
- la rideterminazione, per il solo anno 2012, dello sconto a carico delle aziende farmaceutiche dall'1,83 al 4,1 per cento;
- la rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica territoriale al 13,1 per cento, con attivazione del meccanismo del *pay-back* già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto.

Unitamente a ciò, la dinamica dell'aggregato è positivamente influenzata dai seguenti fattori:

- una sensibile riduzione del trend di crescita dei consumi, con un numero di ricette nell'anno 2012 sostanzialmente stabile rispetto all'anno 2011, a fronte di un incremento medio di ricette nell'ultimo triennio pari a circa il 2,2 per cento annuo, anche in relazione al potenziamento dell'attività di monitoraggio delle prescrizioni attraverso il sistema Tessera Sanitaria;
- la riduzione del prezzo medio dei farmaci, diminuito, nell'anno 2012, di circa l'8 per cento, rispetto ad una riduzione media del 3 per cento osservata nel triennio precedente;
- la crescita della quota di compartecipazione a carico dei cittadini, con un incremento pari a circa il 6 per cento rispetto all'anno 2011, in relazione alle misure di compartecipazione a carico del cittadino adottate in talune regioni sottoposte ai Piani di Rientro e ai ticket sui farmaci vigenti anche in regioni non sottoposte ai Piani di Rientro.
- la spesa per la medicina di base è pari a 6.736 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a 0,2 per cento.
- la spesa per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è pari a 23.697 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -0,5 per cento.

La dinamica di tale componente di spesa riflette:

- una migliore regolazione, in particolare nelle Regioni sotto piano di rientro, dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di

³³ Articolo 15, comma 13, lettera b) del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

³⁴ Articolo 15, comma 2 del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

- tetti di spesa e l'attribuzione di budget, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi coerenti con la programmazione regionale;
- la riduzione in misura percentuale fissa degli importi e dei corrispondenti volumi di acquisto di prestazioni di assistenza specialistica e ospedaliera da erogatori privati accreditati in misura tale da ridurre la spesa complessiva annua dello 0,5 per cento rispetto al valore consuntivato nell'anno 2011³⁵.
 - per le altre componenti di spesa, un livello di spesa pari a 4.871 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2011 pari a -1,3 per cento.

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2009 – 2012

	2009	2010	2011	2012
Spesa Sanitaria	110.474	112.526	111.593	110.842
In % di PIL	7,3%	7,3%	7,1	7,1%
Tasso di variazione in %	1,5%	1,9%	-0,8%	-0,7%

Previsioni

Le previsioni sono state elaborate sulla base delle disposizioni legislative vigenti, del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento e recepiscono i dati dell'ISTAT concernenti il Conto Consolidato della Sanità per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012, elaborato a seguito dell'acquisizione dei dati di IV trimestre 2012 e anche a seguito delle rettifiche operate sui dati di consuntivo 2010 e dell'acquisizione dei dati di consuntivo 2011.

Previsioni per l'anno 2013

Con riferimento all'anno 2013 è prevista una spesa sanitaria in termini di PA pari a 111.108 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a 0,2 per cento. Nel dettaglio si prevede:

- per il personale, un livello di spesa pari a 36.758 milioni, sostanzialmente invariato rispetto all'anno 2012 (+0,1%).
La previsione sconta:
 - i nuovi dati sul costo del personale rilevati a IV trimestre dell'anno 2012;
 - il limite al riconoscimento di incrementi retributivi per il personale dipendente stabilito dalla normativa vigente³⁶;
- per i consumi intermedi, un livello di spesa pari a 29.346 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a -1,1 per cento.
La dinamica prevista per l'aggregato sconta le misure di contenimento della spesa previste dalla normativa vigente³⁷ e, in particolare:

³⁵ Articolo 15, comma 14 del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

³⁶ Articolo 9, comma 1 del D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010.

³⁷ Articolo 17, comma 1, lettera a) e c) del D.L. 98/2011, convertito con legge 222/2011; articolo 15, comma 4 e commi da 13 a 14; articolo 1, comma 131, lettere a) e b), legge 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

- la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi (con esclusione dei farmaci ospedalieri) e dei corrispondenti volumi d'acquisto per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario³⁸;
 - l'obbligo, per le aziende sanitarie di rinegoziare con i fornitori i contratti per l'acquisto di beni e servizi (con possibilità di recesso dagli stessi) qualora i prezzi unitari in essi previsti risultino superiori al 20,0 per cento rispetto ai prezzi di riferimento individuati dall'Osservatorio per i contratti pubblici³⁹;
 - la fissazione di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, in misura pari al 4,8 per cento del fabbisogno sanitario standard⁴⁰;
 - la rideterminazione del tetto sulla spesa farmaceutica ospedaliera al 3,5 per cento⁴¹ con fissazione al 50 per cento della quota di ripiano dello sfondamento del tetto a carico delle aziende farmaceutiche, attraverso il meccanismo del *pay-back*.
- per le prestazioni acquistate da produttori market, un livello di spesa pari a 39.792 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a 0,5 per cento.

A livello delle singole componenti costituenti l'aggregato:

- per l'assistenza farmaceutica, è prevista una spesa pari a 8.725 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a -4,6 per cento.

La previsione sconta le misure di contenimento della spesa farmaceutica previste dal D.L. 95/2012⁴²:

- l'incremento dello sconto a carico dei farmacisti dal valore di 1,82 per cento al 2,25 per cento;
- la rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica territoriale al 11,35 per cento, con attivazione del meccanismo del *pay-back* già previsto dalla normativa vigente in caso di superamento del predetto tetto.

- per la medicina di base, è prevista una spesa pari a 6.748 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a 0,2 per cento.

La previsione sconta il limite al riconoscimento di incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN previsto dalla normativa vigente.

- per le altre prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a 24.319 milioni, con una variazione rispetto all'anno 2012 pari a +2,6 per cento.

La previsione sconta:

³⁸ Articolo 1, comma 131, lettera a) della legge 228/2012 (Legge di Stabilità 2013; tale riduzione era originariamente fissata al 5 per cento dall'articolo 15, comma 13, lettera a) del D.L. 95/2012.

³⁹ Articolo 15, comma 13, lettera b), del Decreto Legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

⁴⁰ Tale tetto, originariamente introdotto dall'articolo 17, comma 2 del D.L. 98/2011 è stato fissato al 4,8 per cento per dall'articolo 1, comma 131, lettera b) della legge 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

⁴¹ Articolo 15, comma 4, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.

⁴² Articolo 15, commi 2 e 3 del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012.