

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

	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.994	2.982	2.982	2.972	2.992
Consumi intermedi	2.540	2.474	2.512	2.555	2.597
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.438	3.791	3.830	3.907	4.769
Trasferimenti a altri soggetti	316.862	322.690	327.789	336.268	344.414
Altre spese correnti	774	786	802	820	842
Spese correnti netto interessi	327.608	332.723	337.915	346.522	355.614
Interessi passivi	139	146	152	160	170
Totale spese correnti	327.747	332.869	338.067	346.682	355.784
Totale spese in conto capitale	2.473	687	668	649	447
Investimenti fissi lordi	273	687	668	649	447
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Trasferimenti a altri soggetti	2200	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale spese netto interessi	330.081	333.410	338.583	347.171	356.061
Totale spese	330.220	333.556	338.735	347.331	356.231
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in c/capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	215.107	215.949	218.776	228.127	238.044
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	113.858	116.069	118.306	117.387	116.315
Trasferimenti da altri soggetti	1.484	1.203	1.199	1.224	1.250
Altre entrate correnti	2.043	2.077	2.114	2.155	2.212
Totale entrate correnti	332.492	335.298	340.395	348.893	357.821
Entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0	0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0
Totale entrate	332.492	335.298	340.395	348.893	357.821
<i>Pressione fiscale del settore</i>	<i>13,1</i>	<i>12,9</i>	<i>12,8</i>	<i>12,9</i>	<i>13,1</i>
Saldo primario	2.411	1.888	1.812	1.722	1.760
Saldo di parte corrente	4.745	2.429	2.328	2.211	2.037
Indebitamento netto	2.272	1.742	1.660	1.562	1.590
PIL nominale	1.636.372	1.671.584	1.715.832	1.764.755	1.818.439

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

	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	19,4	19,3	19,1	19,1	18,9
Altre spese correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spese correnti netto interessi	20,0	19,9	19,7	19,6	19,6
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	20,0	19,9	19,7	19,6	19,6
Totale spese in conto capitale	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
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
Trasferimenti a altri soggetti	0,1	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 netto interessi	20,2	19,9	19,7	19,7	19,6
Totale spese	20,2	20,0	19,7	19,7	19,6
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 c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,1	12,9	12,8	12,9	13,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	7,0	6,9	6,9	6,7	6,4
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre entrate correnti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate correnti	20,3	20,1	19,8	19,8	19,7
Entrate in conto capitale non tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate	20,3	20,1	19,8	19,8	19,7
<i>Pressione fiscale del settore</i>	<i>13,1</i>	<i>12,9</i>	<i>12,8</i>	<i>12,9</i>	<i>13,1</i>
Saldo primario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Le misure "one-off"

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna¹⁹, sia dalla governance europea²⁰, 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 2013-2015 e le previsioni per il periodo 2016-2019 (Tabella II.2-9). Le misure one-off sono una componente essenziale per il calcolo dell'indebitamento netto strutturale²¹, che è uno dei parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell'ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei. La Commissione Europea ha recentemente aggiornato le linee guida per l'identificazione delle *one-off*²², per dare conto dell'affinamento delle definizioni e delle classificazioni intervenuto nel tempo, nonché delle revisioni determinate dal passaggio al SEC 2010.

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

	Risultati			Previsioni			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale misure One-off	4.316	3.384	-1.649	1.733	-842	-820	-830
<i>in % del PIL</i>	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
a) Entrate	3.120	3.816	1.098	4.058	338	140	10
- Imposte sostitutive varie	541	738	750	635	328	130	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	2	0	0	0	0	0	0
- Condono edilizio	33	33	25	15	10	10	10
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	2.544	826	95	0	0	0	0
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	2.219	16	8	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	0	0	212	3.400	0	0	0
b) Spese	-491	-1.647	-3.693	-3.475	-2.080	-1.860	-1.740
- Arretrati pensioni sentenza Corte costituzionale 70/2015			-1.670	0	0	0	0
- Interventi per calamità naturali:	-404	-1.179	-1.973	-2.290	-2.060	-1.860	-1.740
- Dividendi in uscita	-87	-70	-50	-30	-20	0	0
- Redistribuzione per rivalutazione PNL bilancio UE (effetto netto)	0	-399	0	0	0	0	0
- One off EU nuova decisione risorse proprie 2014	0	0	0	-1155	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	1.687	1.215	946	1.150	900	900	900
PIL (x 1.000)	1604	1612	1636	1672	1716	1765	1818
Ripartizione per sottosettori							
- Amministrazioni Centrali	2.998	2.348	-2.570	933	-1.392	-1.340	-1.280
- Amministrazioni Locali	975	638	569	300	250	240	150
- Enti di Previdenza	343	398	352	500	300	280	300

¹⁹ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

²⁰ Codice di Condotta, Allegato II, "Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti".

²¹ L'indebitamento netto strutturale è il valore dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure *one-off*.

²² *Report on Public Finances in EMU 2015*, December 2015.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica²³ prevede un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché degli aggiustamenti da programmare per conseguire gli obiettivi previsti nel Programma di Stabilità e Crescita.

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

Si deve pure sottolineare come, proprio per le regole che disciplinano il nostro sistema contabile - istituzionale, le maggiori risorse che dovessero risultare necessarie in uno schema a politiche invariate non possano essere considerate al pari di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica. In base al nostro ordinamento costituzionale, infatti, ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve provvedere ai mezzi per farvi fronte. Inoltre, la legge 243/2012 ha stabilito il principio che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine.

Mentre le previsioni a legislazione vigente sono costruite considerando solo gli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in essere, non è stata individuata una metodologia dettagliata per l'elaborazione degli andamenti a politiche invariate. Il criterio generale indicato dalla Commissione Europea consiste nell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata, eventualmente, da misure adottate o annunciate in modo credibile e specificate con sufficiente dettaglio²⁴. D'altra parte, a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 2014, è stato introdotto un importante cambiamento rispetto alla prassi precedentemente in uso, disponendo il finanziamento a regime di alcuni interventi che venivano sistematicamente rifinanziati anno per anno. Si tratta, in particolare, delle spese per la ripartizione del cinque per mille, delle risorse per il finanziamento di interventi in campo sociale (per i ceti meno abbienti, per le non autosufficienze, per le politiche sociali), del finanziamento delle scuole non statali e delle Università, dei contratti di programma di imprese pubbliche e dei fondi destinati agli autotrasportatori ed all'attuazione del sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati²⁵.

In tal senso, le ultime leggi di stabilità hanno ridotto il divario fra il quadro a politiche invariate e a legislazione vigente, riconducendo parte del primo nell'ambito del secondo. Permangono, tuttavia, alcune differenze significative fra i due approcci. In particolare, gli interventi finanziati non esauriscono né in termini di settori

²³ Legge 196/2009 e successive modificazioni.

²⁴ Cfr. 'Vademecum on the Stability and Growth Pact', box 1.5, pag. 36, *European Commission Institutional paper* n. 021, March 2016.

²⁵ Con riferimento ai finanziamenti preposti con la legge di stabilità per il 2015 si veda la Nota breve della Ragioneria Generale dello Stato 'La manovra di finanza pubblica per il 2015', febbraio 2015.

considerati, né per entità degli importi coinvolti, le possibili decisioni governative dei prossimi anni.

Per la formulazione delle stime a politiche invariate si sono confrontati gli andamenti storici delle entrate complessive e delle principali voci di spesa con l'evoluzione prevista a legislazione vigente. I valori a politiche invariate sono stati elaborati applicando il tasso di crescita che, agli esiti del confronto, risultava più elevato. Inoltre, la dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente tiene conto di un'ipotesi tecnica per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego relativo al triennio 2019-2021.

Nella valutazione del saldo fra entrate e spese tale approccio tende, semmai, a sovrastimare la dinamica della spesa, considerata la maggiore reattività delle entrate al ciclo e la debole situazione economica degli ultimi anni.

Si sottolinea che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione, dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

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

Previsioni 2017-2019 a politiche invariate

Per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate si sono confrontati i tassi di crescita medi annui sul periodo 2017-2019 del totale delle entrate e delle principali voci di spesa a legislazione vigente con quelli registrati nell'ultimo quinquennio. I valori a politiche invariate sono stati definiti applicando il profilo di crescita più elevato. Per la dinamica delle spese di personale si è considerata, rispetto alla legislazione vigente, un'ipotesi tecnica per il rinnovo contrattuale relativo al triennio 2019-2021. I valori delle entrate sono stati maggiorati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti²⁶.

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

La tabella seguente pone a confronto l'andamento negli ultimi 4, 5, e 6 anni e l'evoluzione prevista in media sul periodo 2017-2019 a legislazione vigente delle principali voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Non si riportano le informazioni di dettaglio per quelle componenti di spesa alle quali non si può applicare il criterio delle politiche invariate (spesa per interessi, spese derivanti da trattati internazionali, spese una tantum, ecc....)

²⁶ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

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

	Tasso di variazione medio annuo			Leg. Vig. 2017-2019
	4y 2012-2015	5y 2011-2015	6y 2010-2015	
Totale entrate	0,5	1,2	1,4	3,1
Totale spese	0,3	0,7	0,6	1,1
Spese correnti	0,2	0,6	0,7	1,3
<i>di cui</i>				
Redditi da lavoro dipendente (1)	-0,9	-1,2	-1,3	0,0
Consumi intermedi	0,7	0,2	-0,1	1,4
Spese in C/capitale	1,3	1,9	0,0	-0,6
<i>Di cui</i>				
Investimenti fissi lordi	-3,4	-4,8	-4,4	2,5
Contributi agli investimenti	-2,7	-2,9	-2,6	0,4

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

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

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

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate		
	2016	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Totale entrate	789.431	805.477	831.941	855.781	0	0	290
<i>In % del PIL</i>	47,2	46,9	47,1	47,1	0,0	0,0	0,0
Totale spese	828.712	830.062	837.775	848.912	0	0	600
<i>In % del PIL</i>	49,6	48,4	47,5	46,7	0,0	0,0	0,0
Spese correnti	768.337	769.735	776.401	789.338	0	0	600
<i>di cui</i>							
Redditi da lavoro dipendente (1)	163.942	162.692	162.321	162.656	0	0	600
Consumi intermedi	131.730	132.989	132.997	136.733	0	0	0
Spese in C/capitale	60.375	60.327	61.374	59.574	0	0	0
<i>Di cui</i>							
Investimenti fissi lordi	38.014	38.633	39.780	40.622	0	0	0
Contributi agli investimenti	14.458	14.226	14.668	14.334	0	0	0

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa²⁷ 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 2015, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2016-2019.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Nell'anno 2015 la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 161,75 miliardi, in calo dell' 1,1 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma alla diminuzione dello 0,7 per cento del 2014 e alla diminuzione dello 0,8 per cento registrata nel 2013, 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 9,9 per cento, proseguendo il calo avviato dal 2009 (10,9%).

L'ulteriore riduzione nell'anno 2015 della spesa per redditi per il pubblico impiego, pari a circa 1,88 miliardi, è la conseguenza dei molti interventi normativi disposti nel corso degli ultimi anni che hanno comportato sia un contenimento delle retribuzioni individuali, sia una riduzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (-5,1% nel periodo 2007-2014). Fra le principali misure contenitive della spesa si segnalano, in particolare, il perdurare del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, la decurtazione permanente dei fondi della contrattazione integrativa ai sensi dell'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge n.78/2010²⁸ e la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato²⁹.

Il risultato di consuntivo riferito al 2015 si differenzia dalla stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 (164.868 milioni) per circa 3,12 miliardi di euro. Tale differenza è dovuta, principalmente, al blocco totale delle assunzioni, sino al completo assorbimento del personale in esubero delle province, nei comparti del pubblico impiego interessati dal processo in esame; iter che dovrebbe concludersi nel corso del 2016.

²⁷ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁸ Come modificato dall'articolo 1, comma 456, della legge n. 147/2013.

²⁹ Ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata in aumento dell' 1,4 per cento circa per il 2016, in calo dello 0,8 per cento nel 2017 e dello 0,2 per cento nel 2018, e in lieve aumento (+0,2%) nel 2019.

L'incremento atteso nel 2016 è dovuto principalmente agli effetti di spesa derivanti dall'attuazione del Fondo per la realizzazione del piano "La buona scuola", allo stanziamento delle risorse per il rinnovo contrattuale del personale del pubblico impiego per il triennio 2016-2018, ed all'attribuzione al personale del comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco del contributo straordinario previsto dall'articolo 1, comma 972, della Legge di Stabilità 2016.

I decrementi di spesa previsti per gli anni 2017 e 2018 sono dovuti, in maggior parte, al venir meno dal 2017 del citato contributo straordinario, nonché all'inasprimento delle limitazioni al turn over disposto dall'ultima legge di stabilità sino al 2018 compreso. L'incremento di spesa previsto nel 2019 è invece dovuto al riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) da calcolare con riferimento al triennio 2019-2021, come anticipazione degli importi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale. Gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2015 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 332.985 mln di euro registrando in rapporto al pil³⁰ un'incidenza pari al 20,3 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2014 pari a 1,9 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+0,8%³¹) l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2015 è stata pari a 0,2 per cento (0,3% - 0,1% di recupero di indicizzazione concessa in eccedenza nel 2014³²) con deindicizzazione parziale in relazione ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo Inps, nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove

³⁰ L'anno 2015 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +0,8 per cento e del PIL nominale pari a +1,5 per cento.

³¹ Nell'aggregato in esame (D62), seguendo le indicazioni delle Autorità statistiche, nella registrazione della spesa con riferimento agli effetti conseguenti dall'articolo 1 del D.L. n. 65/2015, convertito con legge n. 109/2015, attuativo dei principi della sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale, viene contabilizzata solo la spesa afferente alle mensilità successive all'entrata in vigore del citato decreto-legge, in quanto gli oneri per arretrati vengono registrati nell'ambito dei trasferimenti in capitale.

³² In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2014 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2013 pari a 1,2 per cento poi risultato a consuntivo pari a 1,1 per cento.

pensioni liquidate³³ 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 (+5,6%), l'andamento è condizionato in primo luogo in primo luogo dalla contabilizzazione in tale aggregato su base annua nell'anno 2015 della prestazione di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014 nella voce altri assegni e sussidi assistenziali³⁴. Circa poi gli andamenti delle altre tipologie di prestazioni si evidenzia tra l'altro, un aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto³⁵ a fronte di una contenuta dinamica di altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2015 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa inferiore³⁶ a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2015 e nella Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

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 nel periodo 2010/2015. Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il periodo 2010-2015 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,2%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006/2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro costituisce, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, oltre il 45% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale riduzione della dinamica registrata nel periodo 2010/2015 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.

³³ Le nuove pensioni liquidate nell'anno 2015, in particolare con riferimento al pensionamento anticipato, hanno evidenziato, come previsto, un significativo incremento all'anno 2014, anche per la progressiva maturazione dei requisiti previsti dal decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011.

³⁴ Trattasi di prestazione confermata, a regime su base annua, dalla legge n. 190/2014. Per l'anno 2014 la prestazione è stata riconosciuta in ragione di sole 8 mensilità in quanto decorrente dal mese di maggio 2014 e i relativi effetti sono stimati per l'anno 2014 in una spesa di circa 5,8 mld di euro e di circa 9,2 mld di euro per l'anno 2015.

³⁵ In particolare dovuto sia alle erogazioni a carico del Fondo TFR per le quote maturate dal 1° gennaio 2007 ai lavoratori dipendenti del settore privato da aziende con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 sia alle prestazioni a carico del Fondo di garanzia del TFR presso l'Inps.

³⁶ In buona parte da ascrivere alla componente di spesa per altre prestazioni sociali in denaro, sia per gli effetti conseguenti da una minore spesa consuntivata per l'anno 2014 rispetto a quanto già scontato in sede di Nota di aggiornamento DEF 2015 sia per gli effetti derivanti da minori erogazioni da ascrivere anche al non operare nel 2015 di taluni interventi previsti ma che non hanno potuto esplicare i relativi effetti (o solo parzialmente rispetto a quanto già scontato in Nota di Aggiornamento DEF 2015) anche per la necessità di adeguare la normativa secondaria (quali, ad esempio, l'estensione della sperimentazione SIA, interamente slittata al 2016, le prestazioni ASDI e altre prestazioni), nonché alla stima di parziali minori erogazioni per quanto attiene alla prestazione di cui all'articolo 1 del D.L. n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, come confermata a regime dalla legge n. 190/2014.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2012 - 2015

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2012	2013	2014	2015
Pensioni	248.936	254.569	256.645	258.804
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,3%	0,8%	0,8%
<i>(in % di PIL)</i>	15,4%	15,9%	15,9%	15,8%
Altre prestazioni sociali in denaro	62.506	65.119	70.218	74.181
<i>(tasso di variazione in %)</i>		4,2%	7,8%	5,6%
<i>(in % di PIL)</i>	3,9%	4,1%	4,4%	4,5%
Totale prestazioni sociali in denaro	311.442	319.688	326.863	332.985
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,6%	2,2%	1,9%
<i>(in % di PIL)</i>	19,3%	19,9%	20,3%	20,3%
PIL	1.613.265	1.604.478	1.611.884	1.636.372
<i>(tasso di variazione in %)</i>		-0,5%	0,5%	1,5%

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 2016 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2016

Per l'anno 2016, 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 2015, del 2,1 per cento circa. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+1,1%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione³⁷, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2016, a 0,0% per quanto attiene al 2015³⁸ con recupero sulla rata corrente di 0,1% di indicizzazione riconosciuta in eccedenza al 1° gennaio 2015³⁹), delle ricostituzioni degli importi delle

³⁷ Nel corso dell'anno 2016 è prevedibile da un lato un parziale contenimento, in corso d'anno, nell'accesso al pensionamento rispetto all'incremento registrato nell'anno 2015 (anche per l'operare dell'adeguamento triennale, con decorrenza 1° gennaio 2016, dei requisiti di accesso all'incremento della speranza di vita), dall'altro il riverberarsi su base annua degli oneri finanziari derivanti dal significativo incremento nell'accesso al pensionamento registrato, come programmato, nell'anno 2015 anche per la progressiva maturazione, in particolare per quanto attiene al pensionamento anticipato, dei requisiti previsti dal decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, con legge n. 214/2011.

³⁸ La legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) ha previsto (tra l'altro in coerenza con un sistema di rivalutazione ai prezzi comunque a carattere progressivo) che pur in presenza di una variazione dell'indice FOI nt per l'anno 2015 negativa (-0,1%) non verrà effettuato alcun recupero nell'anno 2017.

³⁹ In via provvisoria l'indicizzazione a gennaio 2015 è stata concessa sulla base di una stima del tasso di inflazione per l'anno 2014 pari a 0,3% poi risultato a consuntivo pari a 0,2%. La legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) ha previsto che il conguaglio di -0,1% relativo ai ratei corrisposti in eccedenza nel 2015 venga effettuato nel 2017 anziché nel 2016.

pensioni in essere (con particolare riferimento alle pensioni con importo complessivamente superiore a 3 volte il trattamento minimo INPS e inferiori a 6 volte il predetto trattamento minimo, le quali vengono ricostituite ai sensi di quanto previsto dal D.L. 65/2015, convertito con legge n. 109/2015). Le previsioni in relazione all'anno 2016 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella legge n. 208/2015⁴⁰ in particolare diretti a prevedere misure di salvaguardia nell'accesso al pensionamento dall'applicazione dell'incremento dei requisiti previsto dal D.L. n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2015 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2016;

- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+5,6%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con legge n. 208/2015, e in particolare dei maggiori oneri conseguenti al potenziamento delle misure di contrasto alla povertà e di ulteriori benefici riconosciuti per l'anno 2016⁴¹. La previsione tiene altresì conto del rifinanziamento per gli ammortizzatori in deroga per l'anno 2016, del progressivo esplicarsi degli effetti di potenziamento delle tutele in materia di ammortizzatori sociali previsti dai decreti legislativi attuativi della legge n. 183/2014 (in particolare i decreti legislativi n. 22/2015 e n. 148/2015), nonché degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2015 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2016.

Previsioni per il periodo 2017-2019

Per il periodo 2017-2019 la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2016, del 2,1 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,2 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari al 1,8 per cento annuo. Come evidenziato in sede di analisi dei risultati di Contabilità Nazionale, risulta evidente il rallentamento, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, registrato nel periodo 2010/2015 della dinamica dell'aggregato di spesa in esame: anche per il complessivo periodo

⁴⁰ In particolare la legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) ha previsto misure di salvaguardia per una quota residua di lavoratori salvaguardati e misure agevolative per le donne che intendano lasciare il lavoro con almeno 35 anni di contributi a fronte di una decurtazione del trattamento pensionistico ("opzione donna") completando la sperimentazione per coloro che maturano i requisiti entro il 2015. In materia pensionistica, l'impianto generale degli interventi prevede che non venga modificato l'assetto del sistema pensionistico e le misure adottate siano finanziate nell'ambito del sistema previdenziale in parte estendendo l'intervento sull'indicizzazione delle pensioni introdotto nel 2013 (originariamente previsto per il triennio 2014/2016 ed esteso anche al biennio 2017-2018 dalla legge n. 208/2015) e in parte prevedendo la razionalizzazione di fondi già programmati.

⁴¹ La legge n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016) ha previsto in particolare il potenziamento di misure di contrasto alla povertà per 600 mln di euro per l'anno 2016 e 1.000 mln di euro a decorrere dall'anno 2017. Per l'anno 2016, sulla base di indicazione assunta da Istat, non è contabilizzato nell'ambito delle previsioni aggiornate della spesa per prestazioni sociali in denaro (D62) il beneficio di 960 euro su base annua per forze armate e di polizia (per un maggiore onere di circa 510 mln di euro per l'anno 2016), in quanto lo stesso andrebbe contabilizzato nell'ambito della spesa per redditi da lavoro dipendente.

2016/2019 è prevista, sulla base dell'ordinamento attualmente vigente, una contenuta dinamica dell'aggregato in esame.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi⁴², dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Gli andamenti tengono conto anche conto degli interventi normativi successivi alla legge 214/2011 diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito dalla citata legge n. 214/2011.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni sono elaborate a normativa vigente e, pertanto, dall'anno 2016 tengono anche conto degli effetti derivanti dagli interventi previsti dalla legge n. 208/2015 nonché del progressivo esplicarsi degli effetti di potenziamento delle tutele in materia di ammortizzatori sociali previsti dai decreti legislativi attuativi della legge n. 183/2014 (in particolare i decreti legislativi n. 22/2015 e n. 148/2015).

In via di sintesi, si stima per gli anni 2016 e successivi un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015) come definitivamente approvato, di cui una parte derivante da quanto registrato con riferimento all'anno 2015 e la restante quota sostanzialmente per effetto di una minore indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, tenuto conto di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto in sede di Nota di Aggiornamento DEF 2015.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2015 - 2019

	Risultati Contabilità	Previsioni			
	Nazionale	2016	2017	2018	2019
Pensioni	258.804	261.650	264.920	272.230	279.370
(tasso di variazione in %)	0,8%	1,1%	1,2%	2,8%	2,6%
(in % di PIL)	15,8%	15,7%	15,4%	15,4%	15,4%
Altre prestazioni sociali in denaro	74.181	78.310	80.360	81.550	82.590
(tasso di variazione in %)	5,6%	5,6%	2,6%	1,5%	1,3%
(in % di PIL)	4,5%	4,7%	4,7%	4,6%	4,5%
Totale prestazioni sociali in denaro	332.985	339.960	345.280	353.780	361.960
(tasso di variazione in %)	1,9%	2,1%	1,6%	2,5%	2,3%
(in % di PIL)	20,3%	20,3%	20,1%	20,0%	19,9%
PIL	1.636.372	1.671.584	1.715.832	1.764.755	1.818.439
(tasso di variazione in %)	1,5%	2,2%	2,6%	2,9%	3,0%

⁴² Sulla base delle regole di valutazione ai prezzi previste a normativa vigente come ridefinite per il periodo 2016-2018 dalla legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014) e dalla legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016), che ha previsto una parziale deindicizzazione per tali anni per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo Inps.

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL⁴³ recepisce le ipotesi di fecondità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat, con base 2011⁴⁴. Le ipotesi di mortalità sono state riviste per tener conto della stima relativa alla speranza di vita alla nascita registrata nel 2015 recentemente comunicata da Istat⁴⁵. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, attorno all'1,5 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per il periodo 2015-2019, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati⁴⁶ 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 revisioni⁴⁷.

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

A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dal graduale incremento dell'età media di accesso al pensionamento conseguente all'adeguamento dei requisiti minimi sia 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 2044, dove

⁴³ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010).

⁴⁴ In particolare, si assume: i) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6 e ii) 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>.

⁴⁵ Comunicato Istat del 19/02/2016. Rispetto ai valori indicati nel comunicato l'incremento della speranza di vita al 2060 risulta di 5,8 anni per i maschi e di 6,1 anni per le femmine.

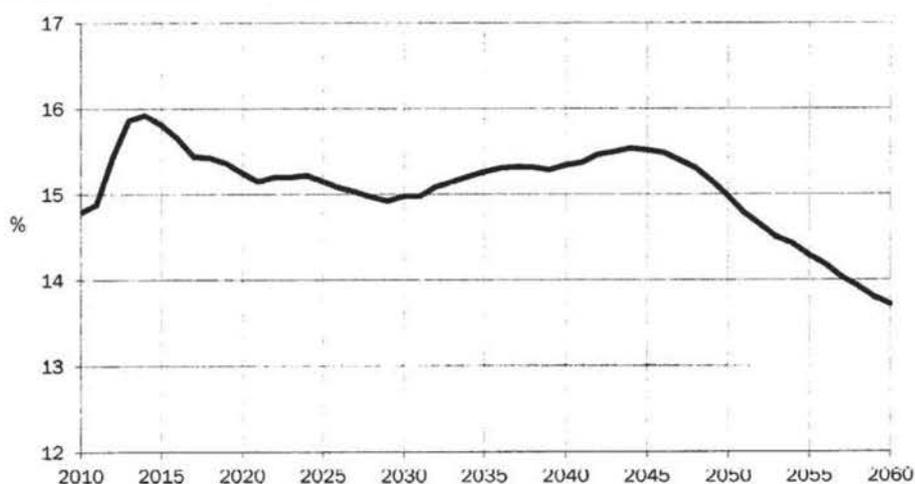
⁴⁶ Inclusi quelli previsti nel DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla L 214/2011 e degli interventi adottati successivamente finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento stabilito con il predetto D.L. 201/2011.

⁴⁷ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015.

raggiunge il 15,5 per cento. Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente attestandosi al 13,7 per cento nel 2060. Il decremento è dovuto essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), nonché alla progressiva eliminazione delle coorti dei pensionati nati negli anni del baby boom.

L'andamento previsto mostra come il processo di riforma del sistema pensionistico attuato nel corso degli ultimi due decenni riesca, in misura sostanziale, a compensare i potenziali effetti di medio-lungo periodo della transizione demografica sulla spesa pubblica per pensioni come anche evidenziato in sede internazionale⁴⁸.

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



III.3 SANITÀ

Risultati

Nel 2015, la spesa sanitaria corrente del Conto economico consolidato della sanità relativo alle istituzioni delle Amministrazioni pubbliche è risultata, nelle stime di Contabilità nazionale, pari a 112.408 milioni⁴⁹, con un tasso di incremento dell'1 per cento rispetto al 2014. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

⁴⁸ Economic Policy Committee-European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-28 Member States, 2013-2060*.

⁴⁹ La stima di Contabilità nazionale tiene conto dei dati del Conto Economico (CE) delle aziende del Servizio sanitario nazionale relativi al IV trimestre 2015. Rispetto al dato riportato nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 (pari a 111.289 milioni), si registra un incremento di circa 1,1 miliardi di euro, dovuto principalmente alla dinamica della spesa per prodotti farmaceutici ospedalieri e per distribuzione diretta inclusi nei consumi intermedi a cui si aggiunge la revisione al rialzo della stima degli ammortamenti del settore sanitario per circa 250 milioni nel 2014, con effetto di trascinamento nel 2015.