

LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI

18.

Le esigenze di intervento a sostegno del potere di acquisto delle famiglie e il significativo mutamento del quadro macroeconomico, segnatamente per quel che riguarda le prospettive dell'andamento dei prezzi, sono alla base di un notevole cambiamento del profilo della spesa tendenziale per prestazioni sociali in denaro, aggregato che nell'intero quadriennio di previsione cresce di circa 45 miliardi rispetto a quanto prospettato nel DEF di aprile. In valori nominali la maggiore spesa sociale cumulata rappresenta quasi i tre quarti dell'incremento complessivamente previsto per le spese correnti al netto degli interessi rispetto alle valutazioni di primavera.

La trasmissione degli impulsi inflazionistici sul deflatore del Pil, pur se parziale, dato il peggioramento delle ragioni di scambio, mitiga significativamente la lievitazione della spesa misurata in quota di prodotto: secondo le nuove valutazioni si passerà, sempre per il complesso delle prestazioni, dal 22,3 per cento nel 2021 al 21,6 nel 2025, un percorso che conferma la discesa prefigurata nel DEF anche se in termini più attenuati (dal 22,5 al 21,2 per cento di Pil nel DEF di aprile).

Gli apporti ai cennati andamenti da parte delle due componenti dell'aggregato, la spesa pensionistica e le altre prestazioni sociali, risultano molto differenziati anche in ragione di aspetti normativi ed interventi discrezionali del legislatore.

18.1

Per il 2022 la spesa totale aumenta di 7,6 miliardi rispetto al DEF e di oltre 11 su base annua, sfiorando i 410 miliardi di euro (tavola 12).

Sulle maggiori erogazioni previste rispetto al DEF di aprile pesa relativamente poco la spesa pensionistica, per la quale si riscontra un aumento di 840 milioni. Esso va in effetti interpretato come risultato netto di un andamento di fondo migliore di quanto prima prospettato (e ciò anche a riflesso di un dato di consuntivo 2021, e quindi di un effetto base di trascinamento, di circa 750 milioni di minore spesa), su cui si innestano gli effetti delle disposizioni introdotte dal d.l. n. 115/2022 che prevedono, eccezionalmente, l'anticipo dal 1° gennaio 2023 al 1° novembre 2022 del conguaglio (0,2 per cento) della perequazione delle pensioni e l'incremento del 2 per cento dei trattamenti fino a 2.692 euro mensili, limitatamente ai mesi di ottobre, novembre e dicembre, inclusa la

tricesima mensilità. La spesa associata a questi due interventi è infatti stimata in 1.965 milioni.

L'aumento delle pensioni a titolo di perequazione automatica decorre dal 1° gennaio di ogni anno⁵, con percentuale stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottato nel mese di novembre. Entro la fine di ogni anno l'INPS, a conclusione delle attività di rivalutazione delle pensioni e delle prestazioni assistenziali, pubblica una circolare propedeutica al pagamento di ciascuna tipologia di prestazione.

La percentuale di rivalutazione è calcolata in base alla variazione media dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, senza tabacchi (FOI nt), rispetto a quella registrata l'anno precedente, e non può risultare inferiore a zero. La rivalutazione è disposta salvo conguaglio da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo, in quanto l'andamento del parametro per i mesi di ottobre, novembre e dicembre corrisponde ad una stima effettuata dall'Istat. Il decreto del MEF stabilisce, quindi, sia la rivalutazione provvisoria da applicare dal successivo 1° gennaio e sia l'indice definitivo registrato l'anno precedente, con riferimento al quale si procede all'applicazione di eventuali conguagli a credito o a debito.

La rivalutazione viene attribuita sulla base del cosiddetto cumulo perequativo, considerando come un unico trattamento tutte le pensioni di cui il soggetto è titolare, erogate dall'INPS e dagli altri Enti, presenti nel Casellario Centrale. Rilevano dunque i redditi pensionistici.

L'articolo 1, comma 478, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni è applicato, per fasce di reddito, secondo il seguente schema:

- a) nella misura del 100 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a quattro volte il trattamento minimo INPS;
- b) nella misura del 90 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici comprese tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS;
- c) nella misura del 75 per cento per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il predetto trattamento minimo.

Il trattamento minimo di riferimento in pagamento dal primo gennaio 2022 è pari a 523,83 euro.

E', invece, piuttosto marcato l'incremento di spesa assistenziale, pari a quasi 7 miliardi. Anche in questo caso, tale importo è da considerare l'effetto netto di andamenti di fondo

⁵ La disciplina della materia è stata oggetto di numerosi cambiamenti nel tempo. L'articolo 24 della legge 41/1986 garantiva un adeguamento semestrale sulla base dell'indice del costo della vita ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria. Era previsto un adeguamento pieno per i trattamenti fino a 2 volte il minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, del 90 per cento per le fasce di importo tra 2 e 3 volte il minimo e del 75 per cento per le fasce oltre tre volte il minimo.

Dal 1° gennaio 1999 la perequazione, annuale, si riferisce (articolo 34, comma 1 della legge 448/1998) al reddito pensionistico complessivo (cumulo delle pensioni percepite). L'articolo 69 della legge 388/2000 prevede una rivalutazione del 100 per cento per le fasce di importo fino a tre volte il minimo INPS, del 90 per cento per quelle tra tre e cinque volte e del 75 per cento per le fasce superiori. L'articolo 24, comma 25, della legge 214/2011 dispone, per gli anni 2012 e 2013, il blocco dell'indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo. Le pensioni di importo inferiore vengono invece adeguate pienamente all'inflazione.

Il d.l. 154/2015, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015, prevede una modulazione dei tassi di adeguamento anche per i trattamenti compresi tra 3 e 6 volte il minimo, mentre per i trattamenti superiori non è prevista rivalutazione.

Dal 1° gennaio 2014, l'art. 1, comma 483, della legge 147/2013 introduce un sistema graduato su 5 diverse percentuali di perequazione decrescenti, ciascuna riferita al trattamento complessivo percepito. L'art. 1, comma 286, della legge 208/2015 proroga tale meccanismo, che sarebbe dovuto venire meno dal 2016, fino al 31 dicembre 2018.

L'art. 1, comma 260, della legge n. 145/2018, per il triennio 2019-2021, interviene sulle percentuali di graduazione delle rivalutazioni in maniera più favorevole per i pensionati ma confermando la rivalutazione sul trattamento complessivo e, quindi, senza progressività; le classi soggette ad adeguamento sono portate da cinque a sei, con percentuali medie di recupero che vanno dal 97 per cento (per la fascia tra 3 e 4 volte il minimo) fino al 40 per cento per la fascia oltre nove volte il minimo.

meno dinamici di quanto previsto nel DEF⁶ a cui si associano le maggiori erogazioni disposte recentemente dal legislatore: si ricorda a proposito che il d.l. n. 50/2022 ha previsto l'erogazione di una indennità *una tantum* di 200 euro ad una platea di beneficiari particolarmente ampia (lavoratori dipendenti, pensionati, lavoratori autonomi e professionisti, entro prefissati limiti reddituali) ed altre tipologie di lavoratori e categorie socialmente fragili (come i percettori di indennità di disoccupazione e i beneficiari di Reddito di cittadinanza). Il d.l. n. 115/2022 ha, poi, esteso l'indennità ad ulteriori tipologie di lavoratori. Il d.l. n. 144/2022 ha, infine, introdotto una ulteriore indennità *una tantum* di 150 euro, per le medesime categorie interessate dalle disposizioni precedenti, abbassando però la soglia reddituale per l'accesso alla prestazione. L'onere associato all'erogazione delle indennità *una tantum* è stimato in 9.878 milioni nel 2022, con un lieve trascinarsi di spesa nel 2023 (347,7 milioni). Altro intervento a sostegno dei redditi personali fino a 35 mila euro, introdotto dal d.l. n. 50/2022 e, successivamente, rifinanziato fino a 160 milioni di spesa, è il buono di 60 euro per l'acquisto di abbonamenti per i servizi di trasporto pubblico.

In maggior dettaglio, sulla spesa per altre prestazioni sociali rilevano, sempre nel 2022, le indennità *una tantum* di 200 euro introdotte dal d.l. n. 50/2022, riconosciute ai lavoratori (dipendenti, autonomi e professionisti) e pensionati, entro prefissati limiti reddituali (2.692 euro di retribuzione mensile per i lavoratori dipendenti, 35 mila euro di reddito personale IRPEF per i pensionati) e alle categorie socialmente più fragili (percettori di indennità di disoccupazione, lavoratori domestici, percettori di Reddito di cittadinanza ed altre tipologie di lavoratori). L'onere è stimato in 6,3 miliardi, riferiti a 31,5 milioni di beneficiari, cui si aggiungono 500 milioni per corrispondere il Bonus a 3 milioni di lavoratori autonomi e professionisti.

Il d.l. n. 114/2022 ha esteso il beneficio a ulteriori categorie di lavoratori, per una spesa limitata a 59,2 milioni riferita a 294 mila beneficiari. Ha provveduto a rifinanziare, per 100 milioni, il Fondo per l'indennità *una tantum* per i lavoratori autonomi e i professionisti.

Da ultimo, il d.l. n. 144/2022 ha riconosciuto una nuova indennità *una tantum* di 150 euro alle medesime categorie di lavoratori interessate dalle precedenti disposizioni, fissando limiti reddituali più bassi per l'accesso al beneficio (per i lavoratori dipendenti, retribuzione imponibile nel mese di novembre entro i 1.538 euro; per i pensionati, reddito personale IRPEF fino a 20 mila euro). La spesa è stata stimata in circa 2,9 miliardi nel 2022 (con un trascinarsi nel 2023 di quasi 348 milioni) per una platea complessiva di 21,8 milioni di beneficiari.

18.2

A partire dal 2023 le previsioni di spesa per prestazioni sociali a legislazione vigente scontano, e in misura particolarmente considerevole nel biennio 2024-25, il deciso peggioramento delle prospettive dell'inflazione e dei relativi effetti del meccanismo di indicizzazione (grafico 15), il tutto in un contesto di sensibile ricomposizione della spesa.

⁶ Anche questa componente sconta un consuntivo 2021 con oltre 500 milioni di minore spesa.

Mentre la spesa per le altre prestazioni sociali si alleggerisce degli oneri associati all'erogazione delle indennità *una tantum* nel 2022 e torna quindi sui livelli presentati nel DEF, quella per pensioni risente (con un anno di ritardo) della maggiore inflazione e viene corretta in aumento, rispetto al DEF, per 2,9 miliardi nel 2023 (dato l'aggiustamento contenuto del tasso di inflazione del 2022), e per ben 17 miliardi nel 2024 e nel 2025. Alla fine del periodo di previsione la spesa di natura strettamente pensionistica torna a rappresentare oltre i tre quarti della spesa per prestazioni sociali in denaro, quota sostanzialmente analoga a quella del 2019, con il conseguente riassorbimento della restante spesa sociale che, nell'anno della pandemia, aveva sfiorato il 30 per cento (29,5 per cento).

18.3

Già nel 2018, prima dell'approvazione di Quota 100 in materia pensionistica e del Reddito di cittadinanza in materia assistenziale, la spesa per prestazioni sociali in denaro assorbiva, in Italia, 4,3 punti in più di Pil rispetto alla Germania e alla Spagna ed era su livelli comunque leggermente più elevati rispetto alla Francia (19,7 contro 19,4 per cento). Con i nuovi programmi di spesa e, nel 2020, con la pandemia, il comparto è venuto a rappresentare uno dei segmenti ad un tempo più rilevanti e delicati della spesa pubblica del nostro Paese. Gli andamenti prefigurati nella Nota non sono sconfortanti, anche se, pur non scontando, data la loro natura tendenziale, ulteriori interventi che si renderanno necessari per sostenere il potere di acquisto delle famiglie e gli strati più bisognosi della popolazione, prefigurano comunque una crescita, a fine periodo, della spesa in quota di Pil (4 decimi di punto). Le dimensioni ragguardevoli del comparto rendono inevitabile che anche a fronte di *shock* di natura monetaria, come quello oggi in atto, si produca spesso un aumento della spesa in quota di prodotto dato il peggioramento delle ragioni di scambio (aumento dell'inflazione del prodotto minore dell'aumento dell'inflazione interna). E', questo, un elemento che dovrà far riflettere e che suggerisce sempre grande cautela negli interventi in tema di spesa per la protezione sociale. Sul fronte pensionistico sarà importante ridare certezze al sistema, anche attraverso il superamento delle norme transitorie e la riconferma, pur in un contesto di necessaria flessibilità delle norme per la quiescenza, di un quadro ispirato agli equilibri attuariali tra prestazioni e contributi; sul fronte assistenziale sarà fondamentale apportare ogni aggiustamento necessario a far sì

che si riesca con efficienza a supportare le fasce di popolazione più fragili in un quadro di necessaria ed inevitabile selettività.

GLI INVESTIMENTI

19.

Nel 2022, la spesa per investimenti si contrae del 3,6 per cento rispetto al 2021, collocandosi al 2,6 per cento del prodotto (2,9 per cento nel 2021). Trattasi di un'inversione di tendenza rispetto a quanto prefigurato nel DEF, nel quale si stimava una crescita tendenziale dell'aggregato (+14,4 per cento, 3,1 per cento del Pil). Il dato risente del consistente ridimensionamento degli interventi riconducibili al PNRR e scontati nel tendenziale: da 0,9 punti in termini di prodotto previsti nel DEF, a 0,3 punti nella NaDEF (una flessione di oltre 11 miliardi). Sono quelli coperti con il ricorso a prestiti che registrano la correzione negativa maggiore. A fine anno, il peso degli investimenti legati al PNRR sul totale si fermerà al 12 per cento, in luogo del 29 per cento fissato nel DEF⁷. Resta confermato, anche nel tendenziale della NaDEF, seppur in misura sensibilmente più contenuta, il calo della spesa per investimenti coperti da risorse nazionali: la riduzione rispetto al 2021 è ora attesa nella misura di poco meno del 13 per cento, a fronte della contrazione del 19 per cento stimata nel DEF (pari ad un recupero di spesa di circa 2,3 miliardi).

La dinamica della spesa in discorso riprende slancio nel 2023 (+34,7 per cento) e si mantiene su un sentiero positivo nel successivo biennio. L'incidenza sul prodotto sale progressivamente sopra al 3 per cento, per raggiungere il livello del 3,6 per cento alla fine del 2025.

L'espansione della spesa per investimenti è legata integralmente alla componente finanziata dal PNRR che crescerà progressivamente, raggiungendo un'incidenza di poco inferiore alla metà del totale a partire dal 2024; il prossimo anno, tuttavia, è nuovamente attesa una minore crescita degli investimenti legati al PNRR, rispetto al DEF, nell'ordine di 1,8 miliardi.

Diversamente, gli investimenti fissi lordi finanziati con fondi interni, dopo una lieve crescita nel 2023 (+2 per cento) subiranno una contrazione che li porterà, a fine 2025, ad

⁷ Nel riquadro allegato si riporta una breve ricostruzione dell'attuazione prevista per il II semestre 2022 basata sui dati della Relazione della Cabina di regia del 5 ottobre c.a. e su quelli disponibili nella Banca dati REGIS al 26 ottobre 2022.