

per redditi di lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche si verificheranno, sostanzialmente, a partire dall'anno 2020.

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche è stimata nel 2020 in 175.571 milioni (+1,3 per cento) e nel 2021 in 180.869 milioni (+3,0 per cento).

Fra i fattori di incremento della spesa si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019 e ulteriormente aumentate dalla legge di Bilancio per il 2020, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, del 2,01 per cento per il 2020 e del 3,72 per cento complessivo a decorrere dal 2021. Considerato che la stagione contrattuale 2016-2018 non è ancora conclusa, la previsione sconta l'ipotesi che i CCNL per tale triennio si chiudano per intero nel 2020.

Per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 si prevede che gli stessi saranno sottoscritti definitivamente nel 2021 ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblici i quali si prevede siano conclusi nel 2020.

Per l'anno 2020 è stata considerata anche la spesa per l'anticipazione contrattuale a regime dal luglio 2020 (corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento) e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019¹³).

Per quanto concerne la spesa per redditi derivante dall'attività di contrasto alla emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19, per il 2020, sono stati considerati gli effetti della decretazione d'urgenza fino all'emanazione del 18/2020.

Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018, 2019 e per il 2020 hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, con una spesa a regime dal 2024.

A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti soprattutto dal maggior numero di pensionamenti, avvenuti a partire dagli ultimi mesi del 2019, per effetto della c.d. "quota 100" come indicato nel commento relativo ai risultati del 2019.

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

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2019 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 361.211 milioni di euro registrando in rapporto al PIL¹⁴ un'incidenza pari al 20,2 per cento. La complessiva

¹³ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

¹⁴ L'anno 2019 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +0,3 per cento e del PIL nominale pari a +1,2 per cento.

spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2018 pari a 3,7 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,4%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2019 è stata pari a +1,1 per cento nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate¹⁵ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;
- per quanto concerne la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+7,8%), l'andamento è condizionato, tra l'altro, è condizionato da un significativo aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto¹⁶ e da un rilevante aumento della spesa per assegni e sussidi¹⁷, a fronte di incrementi più contenuti per altre componenti di spesa.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2019 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa in parte inferiore¹⁸ a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019 e nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2020-2022.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche registrate 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 decennio di osservazione e, in particolare, nel periodo 2010/2018 pur in presenza di un significativo incremento della dinamica medesima per l'anno 2019, ascrivibile sostanzialmente agli interventi previsti dal DL n. 4/2019, convertito con

¹⁵ Nel 2019 le nuove pensioni hanno registrato una dimensione significativamente superiore a quella media del biennio 2017/2018 (a sua volta già superiore alla media del periodo 2012-2016 per il fisiologico incremento degli accessi dovuto alla progressiva maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011), per effetto delle complessive misure di agevolazione nell'accesso al pensionamento anticipato introdotte dal DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019, e in particolare del nuovo canale per il pensionamento anticipato (62 anni di età e 38 anni di contributi) per i soggetti che maturano tali requisiti nel triennio 2019-2021. Ciò, in termini di accessi al pensionamento, ha più che compensato, rispetto al 2018, gli effetti dell'applicazione, con decorrenza 2019, dell'adeguamento di cinque mesi, in ragione dell'incremento della speranza di vita, dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia e del posticipo di tre mesi della decorrenza per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica, in luogo dell'applicazione dell'adeguamento di cinque mesi, come stabilito dal citato DL n. 4/2019. Dal punto di vista finanziario l'effetto nel 2019 del maggiore accesso al pensionamento anticipato dovuto alle misure introdotte dal predetto DL n. 4/2019 è comunque parziale in quanto riferito ai soli ratei corrisposti in corso d'anno per un accesso al pensionamento diluito nel corso del 2019 e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici.

¹⁶ Per una maggiore spesa rispetto all'anno 2018 di circa 2 mld di euro.

¹⁷ Nell'ambito della spesa per altri assegni e sussidi vengono contabilizzati anche gli oneri connessi a nuove prestazioni sorte di recente. In particolare per l'anno 2019 rileva il progressivo avvio del RdC (c.d. Reddito di cittadinanza), per una spesa limitatamente ai ratei erogati nel 2019 pari a circa 3.825 mln di euro (i ratei erogati nel 2019 non riguardano tutti i ratei afferenti le domande accolte nel 2019 ed una parte di tali ratei è erogata nel 2020).

¹⁸ In particolare si evidenzia un livello di spesa inferiore di circa 1.300 mln di euro rispetto a quanto previsto in Nota di Aggiornamento DEF 2019. Occorre tuttavia evidenziare che una quota di tale differenza, pari a 400 mln di euro, è già stata prevista come finalizzata a garantire la compensazione in termini di indebitamento netto per l'anno 2019 della diversa destinazione di risorse prevista dall'articolo 40 commi 1-bis e 1-ter del DL n. 124/2019, introdotta in sede di conversione in legge del medesimo provvedimento successivamente alla definizione dei documenti di finanza pubblica. La restante differenza pari a circa 900 mln di euro deriva, in via semplificata, tenuto in ogni caso conto di effetti di ricomposizione della spesa per le diverse prestazioni, dall'effetto di trascinarsi e ricomposizione nel 2019 della parziale minore spesa accertata a consuntivo 2018 per il complessivo aggregato di spesa in esame (circa 300 mln di euro) e, per la restante quota, in buona parte da minori erogazioni per istituti di recente introduzione per i quali l'erogazione delle relative prestazioni, rispetto a quanto previsto, è slittata all'anno successivo sia per i tempi conseguenti alle necessarie procedure implementative e accertative e sia per le tempistiche di chiusura delle contabilizzazioni di esercizio.

legge n. 26/2019¹⁹. Tale andamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il decennio 2010-2019 (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, circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi alla fine del periodo in esame) tale contenimento della dinamica, in particolare registrato nel periodo 2010/2018 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0%, prendendo a base l'anno 2009), ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della complessiva spesa delle pubbliche amministrazioni e al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica mediante il conseguimento di una progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va in ogni caso rilevato che al contenimento della dinamica della spesa per prestazioni sociali in denaro del quadriennio 2015/2018, con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame di 1,6 per cento, ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle prestazioni ai prezzi nel triennio 2015-2017, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016. Come sopra rappresentato, il contenimento della dinamica della spesa ha registrato una significativa inversione di tendenza nell'anno 2019, ove il tasso di crescita della spesa è risultato più elevato di circa 2 punti percentuali rispetto alla media annua del quadriennio precedente per effetto, in particolare, degli interventi normativi adottati a inizio 2019. Ne conseguono significativi elementi di incremento di dinamica e di livello della spesa anche per gli anni successivi, allorché gli interventi manifesteranno a pieno i relativi effetti su base annua, con conseguente maggiore rigidità della spesa, la quale, stante la dimensione dell'aggregato in esame, si ripercuote anche sul complesso della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2016 – 2019

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2016	2017	2018	2019
Pensioni	260.806	263.535	268.532	275.054
(tasso di variazione in %)		1,0%	1,9%	2,4%
(in % di PIL)	15,4%	15,2%	15,2%	15,4%
Altre prestazioni sociali in denaro	75.564	77.869	79.941	86.157
(tasso di variazione in %)		3,1%	2,7%	7,8%
(in % di PIL)	4,5%	4,5%	4,5%	4,8%
Totale prestazioni sociali in denaro	336.370	341.404	348.473	361.211
(tasso di variazione in %)		1,5%	2,1%	3,7%
(in % di PIL)	19,8%	19,7%	19,7%	20,2%
PIL	1.695.787	1.736.593	1.766.168	1.787.664
(tasso di variazione in %)		2,4%	1,7%	1,2%

Valori assoluti in milioni di euro

¹⁹ In assenza di tali interventi il tasso di variazione della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2019 sarebbe risultato sostanzialmente in linea al tasso di variazione della spesa del 2018 e al tasso di variazione medio annuo del periodo 2010/2018.

Previsioni

Le previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2020 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2020 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Per l'anno 2020, 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 2019, del 6,9 per cento. In particolare con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,7%), la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione²⁰, dei tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2020, a 0,4%²¹), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni in relazione all'anno 2020 e successivi tengono anche conto degli interventi contenuti nella legge di Bilancio 2020-2022, legge n. 160/2019²². La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2019 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2020;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+20,2%), la previsione tiene conto degli interventi di cui al

²⁰ In particolare, nel triennio 2019/2021 si registra un accesso al pensionamento a livelli superiori anche a quelli del periodo precedente la riforma di fine 2011, in quanto, come sopra evidenziato, al fisiologico incremento degli accessi dovuto alla maturazione dei requisiti previsti dal DL n. 201/2011 e ai progressivi effetti della transizione demografica si aggiunge l'introduzione di un canale generalizzato ulteriore di accesso al pensionamento anticipato e la non applicazione dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso per il pensionamento anticipato medesimo, venendo meno, di fatto, l'azione di regolazione nell'accesso al pensionamento anticipato che, viceversa, l'assetto normativo derivante dal DL n. 201/2011 ha consentito fino al 2018 e che avrebbe garantito, attraverso la progressiva maturazione dei requisiti originariamente previsti e già sperimentata nel periodo precedente il 2019, flussi di pensionamento sostanzialmente coerenti con l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche pur in presenza del progressivo avvio della transizione demografica fortemente negativa per l'Italia. Nel 2020 si registrano i maggiori accessi, rispetto all'anno 2019, per il pensionamento di vecchiaia a seguito della piena maturazione del requisito anagrafico di 67 anni dopo l'aumento di cinque mesi operato con decorrenza 2019 e per il pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica dopo il posticipo di tre mesi previsto per le pensioni con decorrenza dal 2019; a tali maggiori accessi si aggiungono i nuovi accessi 2020 al pensionamento anticipato con il canale generalizzato 62/38. Sul piano finanziario l'anno 2020 risente anche degli oneri su base annua dei nuovi accessi al pensionamento dell'anno 2019, i cui oneri nell'anno 2019 sono stati parziali in quanto limitati ai ratei corrispondenti a un accesso al pensionamento diluito nel corso del 2019 e successivo comunque al primo trimestre per i dipendenti privati e al secondo trimestre per i dipendenti pubblici (a tali oneri si aggiungono anche quelli relativi ai ratei corrisposti per le nuove pensioni con decorrenza 2019 ma liquidate nel 2020).

²¹ Il tasso di inflazione determinato in via definitiva per l'anno 2019 (variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi: c.d. foi nt) è risultato pari a 0,5%, quindi in sede di indicizzazione per l'anno 2021 verrà operato il recupero a credito dei pensionati (+0,1%) sia in termini correnti sia in termini di arretrati.

²² In materia pensionistica le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono una parziale e contenuta revisione in senso espansivo del sistema di indicizzazione e la proroga dell'accesso al pensionamento anticipato per le lavoratrici che maturano 35 anni di contributi e 58 anni di età, se lavoratrici dipendenti, e 59 anni di età, se lavoratrici autonome, nel 2019. Sono previste anche misure specifiche di agevolazione al pensionamento per particolari settori (in particolare editoria). La legge n. 160/2019, unitamente anche a NadeF 2019, ha provveduto altresì a una revisione delle previsioni degli oneri conseguenti dagli articoli 14 e 15 del DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019.

DL n. 18/2020 a tutela dei lavoratori e famiglie²³ per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria nonché delle misure introdotte con la legge di Bilancio 2020-2022, legge n. 160/2019²⁴, e i relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 3/2020, che ha destinato buona parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 160/2019 per l'incremento ed estensione²⁵ della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni mediante la relativa sostituzione, dal 1° luglio 2020, con la prestazione assistenziale corrispondente al nuovo trattamento integrativo previsto dall'articolo 1 dello stesso DL n. 3/2020, con conseguente maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro (d62). Al riguardo è necessario far presente che in sede di Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla Legge di bilancio 2020-2022 la citata autorizzazione di spesa era stata, viceversa, classificata in termini di minori entrate fiscali e non di maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro, in assenza del provvedimento attuativo di dettaglio intervenuto successivamente. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2019 unitamente ai primi elementi disponibili per l'anno 2020.

In via di sintesi, per l'anno 2020 la previsione della complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro evidenzerebbe una maggiore spesa rispetto a quanto previsto in NTI alla legge di Bilancio 2020-2022 (legge n. 160/2019) sostanzialmente per effetto degli interventi per il solo anno 2020 di cui al DL n. 18/2020 a tutela dei lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria²⁶, mentre si stima, per l'anno 2021, un livello complessivo della spesa in esame sostanzialmente in linea a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della NTI alla legge di Bilancio 2020-2022, nonostante l'inclusione nella previsione aggiornata dal 2020 degli oneri destinati all'incremento ed estensione della prestazione assistenziale di cui

²³ Per un ammontare complessivo stimato in 9,1 mld di euro per l'anno 2020. A seguito di monitoraggio in corso d'anno le somme destinate alle varie misure possono essere rimodulate fermi restando gli effetti sui saldi di finanza pubblica. A fine anno qualora tali somme non siano interamente utilizzate la relativa quota eventualmente non utilizzata costituirà economia a riduzione del relativo livello di spesa previsto.

²⁴ In particolare le disposizioni contenute nella legge n. 160/2019 prevedono, con oneri già scontati in sede di Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2020-2022:

- la proroga per l'anno 2020 dell'assegno di natalità con estensione dei beneficiari;
- il potenziamento strutturale del sostegno economico alle famiglie che usufruiscono di asili nido;
- la proroga e il potenziamento per l'anno 2020 del congedo di paternità;
- l'istituzione di un'autorizzazione di spesa per interventi a favore della famiglia, con oneri dal 2021;
- la proroga per nuovi accessi nel 2020 per la prestazione c.d. Ape sociale;
- il rifinanziamento strutturale per forme di sostegno al reddito in situazioni specifiche, anche in deroga alla normativa vigente, di difficoltà occupazionale tramite il rifinanziamento del fondo sociale per occupazione e formazione o finanziamenti specifici;
- la proroga della card-18 per il riconoscimento della medesima anche per i soggetti che compiono 18 anni nel 2020;
- l'istituzione di un'autorizzazione di spesa per interventi per la disabilità e non autosufficienza, in particolare con oneri dal 2021.

²⁵ Per una maggiore spesa prevista in sede di DL n. 3/2020 in misura pari a circa 1.650 mln di euro per l'anno 2020 e a circa 3.570 mln di euro annui a decorrere dal 2021.

²⁶ La previsione ingloba nel livello della spesa per prestazioni sociali in denaro per l'anno 2020 anche i maggiori oneri dell'intervento di cui all'articolo 1 del DL n. 3/2020, classificati in NTI alla legge di Bilancio 2020-2022 come minori entrate fiscali.

all'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni, mediante la relativa sostituzione, dal 1° luglio 2020, con la prestazione assistenziale corrispondente al nuovo trattamento integrativo previsto dal DL n. 3/2020 non inglobati in sede di NTI nella spesa per prestazioni sociali in denaro, in quanto classificati, in tale sede, nell'ambito della complessiva autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 160/2019, come minori entrate fiscali in assenza del provvedimento attuativo di dettaglio intervenuto successivamente. Nell'aggiornamento delle previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, rispetto a quanto complessivamente scontato in NTI alla Legge di Bilancio 2020-2022, è stato anche considerato il più contenuto profilo di indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, sulla base di aggiornate dinamiche dei prezzi, rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale della NTI alla Legge di Bilancio 2020-2022²⁷, pur tenendo conto, in ogni caso, di effetti di ricomposizione della spesa per le diverse prestazioni.

Al fine di valutare la dinamica pluriennale della spesa per prestazioni sociali in denaro, prescindendo, quindi dall'intervento una-tantum adottato per l'anno 2020 a tutela dei lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria, si evidenzia che a normativa vigente il tasso di variazione medio annuo della spesa per prestazioni sociali in denaro del periodo 2019-2021 (base 2018), pari a 3,6% è stimato significativamente superiore al tasso di variazione medio annuo del medesimo aggregato di spesa nel periodo 2010-2018 (base 2009), 2,0%. Tale significativo incremento della dinamica della spesa (circa in media 2 punti percentuali annui al netto dell'indicizzazione ai prezzi) nel periodo 2019-2021 è sostanzialmente da ascrivere agli interventi connessi al DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019 e, in via residuale, al DL n. 3/2020 che ha sostituito, incrementandone importo e ampliandone la portata, il trattamento assistenziale introdotto dall'articolo 1 del DL n. 66/2014 e successive modificazioni e integrazioni²⁸.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2019 - 2021

	Risultati Contabilità	Previsioni	
	Nazionale	2020	2021
Pensioni	275.054	282.550	288.930
(tasso di variazione in %)	2,4%	2,7%	2,3%
(in % di PIL)	15,4%	17,0%	16,4%
Altre prestazioni sociali in denaro	86.157	103.570	98.280
(tasso di variazione in %)	7,8%	20,2%	-5,1%
(in % di PIL)	4,8%	6,2%	5,6%
Totale prestazioni sociali in denaro	361.211	386.120	387.210
(tasso di variazione in %)	3,7%	6,9%	0,3%
(in % di PIL)	20,2%	23,2%	22,0%
PIL	1.787.664	1.661.432	1.763.459
(tasso di variazione in %)	1,2%	-7,1%	6,1%

Valori assoluti in milioni di euro

²⁷ La revisione del profilo del tasso di inflazione tiene anche conto, oltre che del consuntivo per l'anno 2019 per tale tasso, dei più aggiornati elementi, a seguito della revisione del quadro macroeconomico, e dello slittamento al 2021-2022 dell'attivazione delle clausole di salvaguardia (con conseguente aggiornamento per l'anno 2020 anche in relazione agli elementi disponibili) relative a imposte indirette e accise ai sensi della normativa vigente.

²⁸ Gli interventi previsti dal DL n. 18/2020 in via una-tantum per l'anno 2020 a favore di lavoratori e famiglie per fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria adottati a marzo 2020, essendo temporanei e per un solo anno, non influenzano il tasso di variazione medio annuo sul triennio 2019-2021.