

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

	Risultati			Previsioni				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Totale misure One-off</b>	<b>10.738</b>	<b>1.469</b>	<b>3.817</b>	<b>445</b>	<b>-2.181</b>	<b>-64</b>	<b>140</b>	<b>160</b>
<i>in % del PIL</i>	0,7	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>a) Entrate</b>	<b>6.755</b>	<b>2.122</b>	<b>3.111</b>	<b>1.325</b>	<b>729</b>	<b>469</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
- Imposte sostitutive varie	1.595	770	541	641	250	0	0	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	4	0	0	0	0	0	0	0
- Condono edilizio	41	39	32	30	25	15	10	10
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	5.115	643	2.538	654	454	454	0	0
- Contributo UE per sisma Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
- Contributo U.E. per sisma Emilia	0	670	0	0	0	0	0	0
<b>b) Spese</b>	<b>2.786</b>	<b>-1.820</b>	<b>-274</b>	<b>-2.030</b>	<b>-3.910</b>	<b>-1.533</b>	<b>-370</b>	<b>-350</b>
- IVA auto aziendali	-37	0	0	0	0	0	0	0
- Interventi per calamità naturali:	-855	-1.585	-187	-1.960	-3.860	-1.503	-350	-350
- Dividendi in uscita	-149	-133	-87	-70	-50	-30	-20	0
- Riacquisto immobili + danno SCIP2	0	0	0	0	0	0	0	0
- Asta licenze	3.827	0	0	0	0	0	0	0
- Compensazioni emittenti locali	0	-103	0	0	0	0	0	0
- c) Dismissioni immobiliari	1.197	1.168	980	1.150	1.000	1.000	500	500
<b>PIL (x 1.000)</b>	<b>1.580</b>	<b>1.567</b>	<b>1.560</b>	<b>1.587</b>	<b>1.627</b>	<b>1.677</b>	<b>1.731</b>	<b>1.789</b>
Ripartizione per sottosettori								
- Amministrazioni Centrali	9.486	250	2.859	-155	-2.641	-534	-330	-310
- Enti di Previdenza	1.008	792	617	350	240	260	250	240
- Amministrazioni Locali	244	427	341	250	220	210	220	230

### II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica<sup>24</sup> 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 per il rispetto degli 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. Infatti, in base al nostro ordinamento costituzionale, ogni nuova o maggiore spesa e/o minore entrata,

<sup>24</sup> 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.

Per l'elaborazione delle stime a politiche invariate, presentate nel riquadro seguente, si sono considerate le maggiori spese corrispondenti ad esigenze segnalate dalle amministrazioni e ad interventi attuati in passato, e non finanziati in via permanente, che negli ultimi anni sono stati ritenuti meritevoli di attenzione politica. La dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente tiene, inoltre, conto dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego relativi ai trienni 2015-2017 e 2018-2020. Rispetto al criterio suggerito dalla Commissione Europea nel documento “*European Economic Forecast - Autumn 2010 - Box 1.1.7 - pag. 29*”, che consiste nell'estrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, integrandoli eventualmente con gli effetti di misure conosciute con sufficiente dettaglio, la metodologia adottata consente di identificare puntualmente i singoli interventi da cui si originano gli incrementi di spesa. Non tiene, invece, conto, neanche in termini di proiezione di comportamenti adottati in passato, di eventuali misure riduttive della spesa che potrebbero essere decise a titolo di copertura finanziaria dei nuovi interventi. In questa nuova ottica, le valutazioni a politiche invariate riguardano gli esercizi finanziari 2014 - 2018, poiché si considerano anche interventi che potranno essere finanziati nel corso del 2014.

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

**Previsioni 2014-2018 a politiche invariate**

L'elaborazione delle previsioni a politiche invariate è stata effettuata maggiorando i valori a legislazione vigente per gli importi corrispondenti ad esigenze segnalate dalle amministrazioni ed interventi attuati in passato, e non finanziati in via permanente, che potrebbero essere ritenuti meritevoli di attenzione politica. In termini di risultati, la metodologia utilizzata risulta coerente con quella segnalata dalla Commissione Europea, 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. Le risultanti dinamiche di spesa sono, infatti, sempre maggiori o uguali di quelle che si otterrebbero considerando i trend storici. Ciò è dovuto, da una parte, al fatto che si sono considerate misure che sono sempre state rifinanziate negli ultimi anni. D'altra parte, l'approccio utilizzato non tiene conto, neanche in termini di proiezione di tendenze passate, di misure riduttive della spesa che potrebbero essere adottate a titolo di copertura dei nuovi interventi.

Dall'analisi degli andamenti delle principali voci del conto economico per il periodo 2008 - 2013, 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, infatti, i seguenti tassi medi di evoluzione.

Per la dinamica delle spese di personale si sono considerati i rinnovi contrattuali relativi ai trienni 2015-2017 e 2018-2020.

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

	Tasso di variazione medio annuo		
	4y (2010-2013)	5y (2009-2013)	6y (2008-2013)
Redditi da lavoro dipendente	-1,03	-0,66	0,02
Consumi intermedi	-0,80	0,51	1,15
Altre spese correnti (al netto interessi e prestazioni sociali)	-1,08	0,31	0,84
Investimenti fissi lordi netto dismissioni	-7,19	-3,98	-3,73
Contributi agli investimenti	-15,42	-8,67	-8,73

**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				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Spese correnti</b>										
Redditi da lavoro dipendente (2)	162.884	163.015	162.945	162.800	163.291	225	2.111	4.528	6.582	8.599
Consumi Intermedi	130.288	131.109	133.701	136.637	139.952	225	1.000	980	530	530
Altre spese correnti	59.783	60.418	60.548	60.491	61.630	0	776	786	826	826
<b>Spese in conto capitale</b>										
Investimenti fissi lordi	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019	0	150	300	300	300
Contributi agli investimenti	16.860	17.957	15.700	13.230	12.661	300	1.890	2.390	2.390	2.390
Totale Risorse						750	5.927	8.984	10.62	12.64
In % del PIL						0,05	0,27	0,29	0,23	0,23

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.

**TABELLA II.3-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1) – TASSI DI VARIAZIONE**

	Tend. le var. % 2015/2014	Politiche invariate	Tend. le var. % 2016/2015	Politiche invariate	Tend. le var. % 2017/2016	Politiche invariate	Tend. le var. % 2018/2017	Politiche invariate
<b>Spese correnti</b>								
<u>Redditi da lavoro dipendente (2)</u>	0,08	1,24	-0,04	1,42	-0,09	1,14	0,30	1,48
Consumi intermedi	0,63	1,22	1,98	1,95	2,20	1,85	2,43	2,42
Altre spese correnti	1,06	2,36	0,22	0,23	-0,09	-0,03	1,88	1,86
<b>Spese in conto capitale</b>								
Investimenti fissi lordi	-3,48	-2,90	-1,54	-0,93	1,65	1,63	0,65	0,64
Contributi agli investimenti	6,51	15,66	-12,57	-8,85	-15,73	-13,65	-4,30	-3,64

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 spesa<sup>25</sup> 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 2013, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa per i medesimi settori previste per il periodo 2014-2018.

#### III.1 PUBBLICO IMPIEGO

##### Risultati

Nell'anno 2013, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è ammontata a circa 164 miliardi, in calo dello 0,7 per cento circa rispetto all'anno precedente. Tale contrazione si somma al -1,9 per cento del 2012 e alla diminuzione del 2,1 per cento registrata nel 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 10,5 per cento, come nel 2012, in calo rispetto agli anni passati (11,3% nel 2009, 11,1% nel 2010, 10,7% nel 2011).

L'ulteriore riduzione nell'anno 2013 della spesa per redditi per il pubblico impiego è la conseguenza dei molteplici 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 (-5,6% circa nel periodo 2007-2012). In particolare, hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi<sup>26</sup>: la razionalizzazione del comparto scuola, il perdurare del blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015, 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 quadriennio 2011-2014, la decurtazione in base al numero delle unità di personale cessate 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).

Il risultato di consuntivo conferma sostanzialmente la stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2013 (164.172 milioni), rilevandosi rispetto alla previsione uno scostamento negativo di soli 110 milioni.

Rispetto al 2012, la spesa per redditi da lavoro segna una diminuzione significativa nelle Amministrazioni locali (-1,9%), mentre registra un incremento nelle Amministrazioni centrali (+0,2%) e negli Enti di previdenza (+1,0%).

<sup>25</sup> A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>26</sup> Si veda, in particolare, il Decreto Legge 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 133/2008, il Decreto Legge 78/2010, convertito, con modificazioni, in legge 122/2010 e il Decreto Legge 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge 135/2012.

## Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente<sup>27</sup> la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche è stimata diminuire dello 0,7 per cento circa per il 2014, per poi stabilizzarsi nel triennio successivo e crescere dello 0,3 per cento nel 2018, per effetto dell'attribuzione dell'indennità di vacanza contrattuale riferita al triennio contrattuale 2018-2020.

La riduzione attesa nel 2014 è dovuta al consolidarsi delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica<sup>28</sup>. Il modesto incremento dello 0,1 per cento stimato per l'anno 2015 è determinato, principalmente, dal venir meno di alcune delle predette misure di contenimento della spesa in vigore nel periodo 2011-2014, in particolare il limite di spesa individuale riferito alla retribuzione percepita nell'anno 2010 ed il riconoscimento ai soli fini giuridici delle progressioni di carriera. Tali effetti di spesa sono stati in gran parte compensati dalla decurtazione permanente, introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2015 dalla Legge di Stabilità 2014, delle risorse destinate al trattamento accessorio in relazione ai risparmi di spesa determinati ai sensi del D.L. 78/2010 ed inizialmente previsti per il solo triennio 2011-2013 (successivamente prorogati dal DPR 122/2013 sino al 31 dicembre 2014). Inoltre, la previsione per l'anno 2015 non sconta più l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017, a seguito della disposizione introdotta dalla Legge di Stabilità 2014 che ha individuato, quale indennità di vacanza contrattuale di riferimento per il predetto triennio, quella in godimento dall'anno 2010. Negli anni 2016 e 2017 la spesa per redditi si manterrebbe circa costante, per poi aumentare dello 0,3% nel 2018 in ragione della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020.

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.

## III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

### Risultati

Con riferimento all'anno 2013 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 319.525 milioni registrando in

<sup>27</sup> Per effetto del D.P.R. 122/2013, le principali misure di contenimento della spesa previste dal D.L. 78/2010 sono prorogate sino al 31 dicembre 2014.

<sup>28</sup> 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, legge 228/2012. Hanno invece comportato maggiori oneri di personale, tra l'altro, la sentenza n. 223/2012 della Corte Costituzionale (che esaurirà i suoi effetti nel 2016), il Decreto legge 104/2013, convertito con modificazioni, in legge 128/2013 e, per il solo 2014, la Legge di Stabilità 2014, L. n.147/2013.