

TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	171.826	172.594	174.018	173.751	174.859
Consumi intermedi	143.855	144.123	147.640	148.417	149.968
Prestazioni sociali in denaro	348.893	364.120	376.990	387.900	397.090
Pensioni	268.839	277.430	287.350	297.070	305.180
Altre prestazioni sociali	80.054	86.690	89.640	90.830	91.910
Altre spese correnti	65.700	67.792	68.085	68.312	68.478
Totale spese correnti netto interessi	730.274	748.629	766.733	778.380	790.395
Interessi passivi	64.979	63.984	65.983	69.659	73.739
Totale spese correnti	795.253	812.613	832.716	848.039	864.134
<i>Di cui: spesa sanitaria</i>	<i>115.410</i>	<i>118.061</i>	<i>119.953</i>	<i>121.358</i>	<i>123.052</i>
Investimenti fissi lordi	37.081	38.991	42.999	45.690	47.171
Contributi agli investimenti	13.899	12.192	13.494	13.371	13.205
Altre spese in conto capitale	7.385	5.928	5.765	5.118	4.636
Totale spese in conto capitale	58.365	57.111	62.258	64.179	65.012
Totale spese netto interessi	788.639	805.740	828.991	842.559	855.407
Totale Spese	853.618	869.724	894.974	912.218	929.146
ENTRATE					
Tributarie	503.961	506.859	535.263	550.374	559.317
Imposte dirette	248.876	248.619	250.184	255.118	259.290
Imposte indirette	253.607	257.273	284.107	294.278	299.042
Imposte in conto capitale	1.478	967	972	978	985
Contributi sociali	234.964	240.592	244.194	248.335	253.644
Contributi sociali effettivi	230.822	236.359	239.869	243.926	249.168
Contributi sociali figurativi	4.142	4.233	4.325	4.409	4.476
Altre entrate correnti	74.974	76.953	77.155	76.733	77.162
Totale entrate correnti	812.421	823.437	855.640	874.464	889.138
Entrate in conto capitale non tributarie	2.214	3.196	2.436	2.703	2.772
Totale entrate	816.113	827.600	859.048	878.145	892.895
<i>Pressione fiscale</i>	<i>42,1</i>	<i>42,0</i>	<i>42,7</i>	<i>42,7</i>	<i>42,5</i>
Saldo Primario	27.474	21.861	30.057	35.586	37.488
Saldo di parte corrente	17.168	10.824	22.924	26.425	25.004
Indebitamento netto	-37.505	-42.123	-35.926	-34.073	-36.251
(in % di PIL)	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,5	9,3	9,1
Consumi intermedi	8,2	8,1	8,1	7,9	7,8
Prestazioni sociali in denaro	19,9	20,5	20,7	20,8	20,7
<i>Pensioni</i>	15,3	15,6	15,8	15,9	15,9
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,6	4,9	4,9	4,9	4,8
Altre spese correnti	3,7	3,8	3,7	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	41,6	42,1	42,1	41,6	41,3
Interessi passivi	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
Totale spese correnti	45,3	45,7	45,7	45,4	45,1
<i>Di cui: spesa sanitaria</i>	6,6	6,6	6,6	6,5	6,4
Investimenti fissi lordi	2,1	2,2	2,4	2,4	2,5
Contributi agli investimenti	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Altre spese in conto capitale	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Totale spese in conto capitale	3,3	3,2	3,4	3,4	3,4
Totale spese netto interessi	44,9	45,3	45,5	45,1	44,7
Totale Spese	48,6	48,9	49,1	48,8	48,5
ENTRATE					
Tributarie	28,7	28,5	29,4	29,4	29,2
Imposte dirette	14,2	14,0	13,7	13,7	13,7
Imposte indirette	14,4	14,5	15,6	15,7	15,6
Imposte in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,4	13,5	13,4	13,3	13,2
Contributi sociali effettivi	13,1	13,3	13,2	13,1	13,0
Contributi sociali figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,3	4,2	4,1	4,0
Totale entrate correnti	46,2	46,3	46,9	46,8	46,4
Entrate in conto capitale non tributarie	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Totale entrate	46,4	46,5	47,1	47,0	46,6
<i>Pressione fiscale</i>	42,1	42,0	42,7	42,7	42,5
Saldo Primario	1,6	1,2	1,6	1,9	2,0
Saldo di parte corrente	1,0	0,6	1,3	1,4	1,3
Indebitamento netto	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9

TABELLA II.2-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	102.814	102.825	103.479	102.082	102.841
Consumi intermedi	27.503	26.106	26.573	25.905	25.891
Prestazioni sociali	15.388	14.994	14.602	14.864	15.137
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	206.302	215.375	232.409	240.574	247.820
Altre spese correnti	41.926	43.333	43.219	42.921	42.766
Totale spese correnti netto interessi	393.933	402.633	420.282	426.346	434.455
Interessi passivi	63.682	62.907	65.136	68.960	73.135
Totale spese correnti	457.615	465.540	485.418	495.306	507.590
Investimenti fissi lordi	18.664	18.929	20.133	20.723	21.119
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.165	7.456	6.703	6.960	5.897
Contributi agli investimenti	10.363	8.429	8.870	9.105	8.388
Altre spese in conto capitale	6.413	5.262	5.080	4.416	3.916
Totale spese in conto capitale	40.605	40.076	40.786	41.204	39.320
Totale spese	498.220	505.616	526.204	536.510	546.910
ENTRATE					
Tributarie	398.524	401.556	429.769	443.654	451.519
Imposte dirette	207.943	207.552	208.917	213.407	217.025
Imposte indirette	189.216	193.149	219.992	229.381	233.621
Imposte in conto capitale	1.365	855	860	866	873
Contributi sociali	2.361	2.463	2.522	2.573	2.614
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	13.292	13.410	13.879	14.075	14.728
Altre entrate correnti	35.482	36.080	35.430	34.230	33.900
Totale entrate correnti	448.294	452.654	480.740	493.666	501.888
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	3.606	3.554	3.605	3.659	3.660
Altre entrate in conto capitale	771	895	448	440	440
Totale entrate in conto capitale non tributarie	4.377	4.449	4.053	4.099	4.100
Totale Entrate	454.036	457.958	485.653	498.631	506.861
Saldo Primario	19.498	15.250	24.585	31.081	33.086
Saldo di parte corrente	-9.321	-12.886	-4.678	-1.640	-5.702
Indebitamento netto	-44.184	-47.657	-40.551	-37.879	-40.049
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	5,9	5,8	5,7	5,5	5,4
Consumi intermedi	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Prestazioni sociali	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	11,7	12,1	12,7	12,9	12,9
Altre spese correnti	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2
Totale spese correnti netto interessi	22,4	22,6	23,1	22,8	22,7
Interessi passivi	3,6	3,5	3,6	3,7	3,8
Totale spese correnti	26,0	26,2	26,6	26,5	26,5
Investimenti fissi lordi	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Contributi agli investimenti	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Altre spese in conto capitale	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
Totale spese	28,4	28,4	28,9	28,7	28,6
ENTRATE					
Tributarie	22,7	22,6	23,6	23,7	23,6
Imposte dirette	11,8	11,7	11,5	11,4	11,3
Imposte indirette	10,8	10,9	12,1	12,3	12,2
Imposte in conto capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Altre entrate correnti	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8
Totale entrate correnti	25,5	25,5	26,4	26,4	26,2
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Totale Entrate	25,8	25,8	26,6	26,7	26,5
Saldo Primario	1,1	0,9	1,3	1,7	1,7
Saldo di parte corrente	-0,5	-0,7	-0,3	-0,1	-0,3
Indebitamento netto	-2,5	-2,7	-2,2	-2,0	-2,1

TABELLA II.2-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	66.109	66.827	67.588	68.714	69.054
Consumi intermedi	114.186	116.006	119.052	120.396	121.878
Prestazioni sociali	4.016	4.098	4.153	4.208	4.261
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	8.746	8.948	9.390	9.545	10.094
Altre spese correnti	22.072	22.743	23.114	23.608	23.897
Totale spese correnti netto interessi	215.129	218.622	223.297	226.471	229.184
Interessi passivi	2.476	2.206	2.019	1.929	1.895
Totale spese correnti	217.605	220.828	225.316	228.400	231.079
Investimenti fissi lordi	18.062	19.455	22.199	24.265	25.297
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	3.606	3.555	3.606	3.659	3.660
Contributi agli investimenti	3.536	3.763	4.624	4.266	4.817
Altre spese in conto capitale	972	666	685	702	720
Totale spese in conto capitale	26.176	27.439	31.114	32.892	34.494
Totale spese	243.781	248.267	256.430	261.292	265.573
ENTRATE					
Tributarie	105.437	105.303	105.494	106.720	107.798
Imposte dirette	40.933	41.067	41.267	41.711	42.265
Imposte indirette	64.391	64.124	64.115	64.897	65.421
Imposte in conto capitale	113	112	112	112	112
Contributi sociali	1.263	1.271	1.293	1.315	1.332
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	96.712	96.248	103.457	105.035	108.260
Altre entrate correnti	37.596	38.914	39.756	40.534	41.295
Totale entrate correnti	240.895	241.624	249.888	253.492	258.573
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.165	7.456	6.703	6.960	5.897
Altre entrate in conto capitale	1.443	2.301	1.988	2.263	2.332
Totale entrate in conto capitale non tributarie	6.608	9.757	8.691	9.223	8.229
Totale Entrate	247.616	251.493	258.691	262.827	266.914
Saldo Primario	6.311	5.432	4.280	3.464	3.236
Saldo di parte corrente	23.290	20.796	24.572	25.092	27.494
Indebitamento netto	3.835	3.226	2.261	1.535	1.341
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6
Consumi intermedi	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4
Prestazioni sociali	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Altre spese correnti	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Totale spese correnti netto interessi	12,2	12,3	12,2	12,1	12,0
Interessi passivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	12,4	12,4	12,4	12,2	12,1
Investimenti fissi lordi	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Contributi agli investimenti	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Altre spese in conto capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	1,5	1,5	1,7	1,8	1,8
Totale spese	13,9	14,0	14,1	14,0	13,9
ENTRATE					
Tributarie	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6
Imposte dirette	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Imposte indirette	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5,5	5,4	5,7	5,6	5,7
Altre entrate correnti	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Totale entrate correnti	13,7	13,6	13,7	13,6	13,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Totale Entrate	14,1	14,1	14,2	14,1	13,9
Saldo Primario	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Saldo di parte corrente	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4
Indebitamento netto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

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

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.903	2.942	2.951	2.955	2.964
Consumi intermedi	2.166	2.011	2.015	2.116	2.199
Prestazioni sociali	329.489	345.028	358.235	368.828	377.692
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	4.551	4.463	4.491	4.530	4.635
Altre spese correnti	1.702	1.716	1.752	1.783	1.815
Totale spese correnti netto interessi	340.811	356.160	369.444	380.212	389.305
Interessi passivi	145	146	147	148	149
Totale spese correnti	340.956	356.306	369.591	380.360	389.454
Investimenti fissi lordi	355	607	667	702	755
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale spese in conto capitale	355	607	667	702	755
Totale spese	341.311	356.913	370.258	381.062	390.209
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	231.340	236.858	240.379	244.447	249.698
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	109.595	119.128	128.953	135.539	139.560
Altre entrate correnti	3.220	3.234	3.288	3.347	3.407
Totale entrate correnti	344.155	359.220	372.620	383.333	392.665
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Altre entrate in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0	0
Totale Entrate	344.155	359.220	372.620	383.333	392.665
Saldo Primario	2.989	2.453	2.509	2.419	2.605
Saldo di parte corrente	3.199	2.914	3.029	2.973	3.211
Indebitamento netto	2.844	2.307	2.362	2.271	2.456
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

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

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	18,8	19,4	19,6	19,7	19,7
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre spese correnti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti netto interessi	19,4	20,0	20,3	20,3	20,4
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	19,4	20,0	20,3	20,4	20,4
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
Contributi agli investimenti	0,0	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 in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese	19,4	20,1	20,3	20,4	20,4
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 conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,2	13,3	13,2	13,1	13,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	6,2	6,7	7,1	7,3	7,3
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	19,6	20,2	20,4	20,5	20,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale Entrate	19,6	20,2	20,4	20,5	20,5
Saldo Primario	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Indebitamento netto	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Le misure “one-off”

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna⁹, sia dalla *governance europea*¹⁰, 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 2016-2018 e le previsioni per il periodo 2019-2022 (Tabella II.2-9). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell’indebitamento netto strutturale¹¹ e della regola della spesa¹², che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell’ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei. Nel 2015 la Commissione Europea ha aggiornato le linee guida per l’identificazione delle *one-off*¹³, 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			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale misure One-off	3.430	-685	1.665	1.860	2.307	2.402	2.375
<i>in % del PIL</i>	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
a) Entrate	5.539	8.848	3.040	2.279	2.375	1.762	1.885
- Imposte sostitutive varie	1.067	1.070	1.359	1.128	648	248	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	394	250	202	202	202	202	202
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	0	1.167	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	1.526	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	4.078	956	264	0	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	0	3.879	1.215	949	1.525	1.312	1.683
b) Spese	-3.045	-10.289	-2.200	-2.239	-1.048	-340	-340
- Interventi per calamità naturali:	-2.127	-2.326	-1.900	-2.239	-1.048	-340	-340
- Dividendi in uscita	-30	-20	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	-1.000	0	0	0	0	0
- <i>One off EU</i> nuova decisione risorse proprie 2014	-888	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	-1.587	0	0	0	0	0
- Banche Venete	0	-4.756	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Alitalia	0	-600	-300	0	0	0	0
- c) Dimissioni immobiliari	936	756	825	1.820	980	980	830
PIL (x 1.000)	1.689,8	1.727,4	1.757,0	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5
Ripartizione per sottosettori							
- <i>Amministrazioni Centrali</i>	2.600	-1.404	870	1.020	1.507	1.612	1.595
- <i>Amministrazioni Locali</i>	595	550	626	530	560	580	600
- <i>Enti di Previdenza</i>	235	169	169	310	240	210	180

(*) Comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017 e DL 119/2018

⁹ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

¹⁰ Codice di Condotta, Allegato II, “Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti”.

¹¹ L’indebitamento netto strutturale è il valore dell’indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure one-off.

¹² Cfr. “*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*”, 29 Novembre 2016.

¹³ *Report on Public Finances in EMU 2015*, December 2015.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica¹⁴ 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. È 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. La legge 243/2012 stabilisce, inoltre, che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016¹⁵ una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'extrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile. La Commissione sottolinea anche che, di regola, le previsioni a politiche invariate non dovrebbero scontare il rispetto di regole ed obiettivi di bilancio. Le ipotesi di politiche invariate si dovrebbero riflettere anche nel quadro previsivo macroeconomico. Infine, è rimarcato che lo scopo delle stime a politiche invariate della Commissione è di evidenziare la dimensione delle misure di *policy* che devono ancora essere specificate e credibilmente annunciate per raggiungere gli obiettivi di bilancio.

La metodologia di elaborazione delle stime a politiche invariate presentata in questo documento differisce in parte da quella solitamente adottata, basata sul confronto degli andamenti storici delle entrate complessive e delle principali voci di spesa con l'evoluzione prevista a legislazione vigente. La differenza è dovuta al fatto che non è ancora stata effettuata la ricostruzione in serie storica dei dati di finanza pubblica diffusi il 9 aprile. Le serie di dati presentano quindi delle discontinuità che rendono poco significativi i confronti in serie storica. I valori a politiche invariate qui presentati sono stati elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi. Gli oneri per i prossimi

¹⁴ Legge 196/2009 e successive modificazioni.

¹⁵ Cfr. 'Report on public finances in EMU', December 2016.

rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati valutati sulla base di ipotesi meramente tecniche.

Si sottolinea, comunque, che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere puramente 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 2020-2022 a politiche invariate

Le previsioni a politiche invariate sono state elaborate partendo dalle stime a legislazione vigente. Tali stime sono state incrementate per tenere conto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi, in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi.

Per la dinamica delle spese di personale si sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, ipotesi meramente tecniche per i prossimi rinnovi contrattuali. In particolare, gli oneri sono stati quantificati considerando la stima dell'IPCA. I valori delle entrate sono stati aumentati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti¹⁶.

I conseguenti valori a politiche invariate sono riportati nelle tabelle seguenti.

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

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totale entrate	827.600	859.048	878.145	892.895	0	499	893	1.315
<i>In % del PIL</i>	46,5	47,1	47,0	46,6	0,0	0,0	0,0	0,1
Totale spese	869.724	894.974	912.218	929.146	0	3.219	6.063	9.082
<i>In % del PIL</i>	48,9	49,1	48,8	48,5	0,0	0,2	0,3	0,5
Spese correnti	812.613	832.716	848.039	864.134	0	2.469	4.083	5.002
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	172.594	174.018	173.751	174.859	0	1.259	2.331	3.156
Consumi intermedi	144.123	147.640	148.417	149.968	0	535	985	1.035
Spese in C/capitale	57.111	62.258	64.179	65.012	0	750	1.980	4.080
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	38.991	42.999	45.690	47.171	0	360	1.130	2.530
Contributi agli investimenti	12.192	13.494	13.371	13.205	0	390	850	1.550

¹⁶ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE – TASSI DI VARIAZIONE

	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate	Leg. Vig.	Politiche invariate
	Var% 2019/2018		Var% 2020/2019		Var% 2021/2020		Var% 2022/2021	
Totale entrate	1,4	1,4	3,8	3,9	2,2	2,3	1,7	1,7
Totale spese	1,9	1,9	2,9	3,3	1,9	2,2	1,9	2,2
Spese correnti	2,2	2,2	2,5	2,8	1,8	2,0	1,9	2,0
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	0,4	0,4	0,8	1,6	-0,2	0,5	0,6	1,1
Consumi intermedi	0,2	0,2	2,4	2,8	0,5	0,8	1,0	1,1
Spese in C/capitale	-2,1	-2,1	9,0	10,3	3,1	5,0	1,3	4,4
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	5,2	5,2	10,3	11,2	6,3	8,0	3,2	6,2
Contributi agli investimenti	-12,3	-12,3	10,7	13,9	-0,9	2,4	-1,2	3,8

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria¹⁷.

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2018, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2019-2022.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Le riclassificazioni discusse in precedenza impattano in misura rilevante sulla spesa per redditi da lavoro, determinandone un innalzamento di quasi 1.800 milioni rispetto al dato pubblicato il 1 marzo e confermato il 3 aprile. Al netto dell'effetto delle riclassificazioni, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche nell'anno 2018 sarebbe pari a 170.064 milioni, di poco superiore alla stima contenuta nella NTI 2019 (169.633 milioni) ed in aumento rispetto al valore registrato nell'anno precedente (+3,1%). L'incidenza della spesa sul PIL sarebbe del 9,7 per cento (9,8 per cento con le riclassificazioni), in leggero aumento rispetto al 2017, dopo diversi anni di cali consecutivi.

L'incremento di oltre 5 miliardi registrato nel 2018 rispetto al 2017 è dovuto principalmente alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018, siglati nel corso dell'anno, che hanno interessato diversi settori del pubblico impiego (personale del comparto Istruzione e ricerca, personale del comparto Funzioni centrali, personale del comparto Funzioni locali, personale del comparto Sanità, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale non dirigente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare).

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata nel 2019 in 172.594 milioni (+0,4 per cento), nel 2020 in 174.018 milioni (+0,8%), nel 2021 in 173.751 milioni (-0,2%) e nel 2022 in 174.859 milioni (+0,6%).

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, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, dell'1,65 per cento per il 2020 e dell'1,95 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 il triennio 2019-2021 verranno sottoscritti a decorrere dal 2020. Con riferimento al nuovo triennio contrattuale, per l'anno 2019 è stata considerata la

¹⁷ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

sola spesa per l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile (corrispondente sostanzialmente all'indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento), per la corresponsione dell'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019¹⁸ e per l'accessorio del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico, rinviando la restante spesa di competenza di tale anno al 2020. Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018 e per il 2019 hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, con una spesa a regime dal 2024. Per l'anno 2022 è stata considerata anche la maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale connessa al triennio contrattuale 2022-2024.

A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. "quota 100", il venir meno dal 2021 del finanziamento, a legislazione vigente, delle missioni internazionali di pace e, dall'anno scolastico 2020/2021, del finanziamento del c.d. organico di fatto della Scuola.

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 2018 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 348.893 mln di euro, registrando in rapporto al PIL¹⁹ un'incidenza pari al 19,9 per cento. La spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2017 pari a 2,2 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,0%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2018 è stata pari a +1,1% nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁰ 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 (+3,1%), l'andamento è condizionato, tra l'altro, da un aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto, da un incremento della spesa per tutela di maternità per il progressivo operare dell'istituto dell'assegno di natalità introdotto dalla legge n. 190/2014 e dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 232/2016, da un aumento della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali²¹, a fronte di incrementi più contenuti di altre componenti di spesa e di un contenimento della spesa per ammortizzatori sociali²².

¹⁸ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

¹⁹ L'anno 2018 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +0,9 per cento e del PIL nominale pari a +1,7 per cento.

²⁰ Nel 2018 le nuove pensioni liquidate hanno registrato una dimensione analoga a quella del 2017 e pertanto significativamente superiore alla media del periodo 2012-2016.

²¹ In particolare per il progressivo operare delle prestazioni Rel e delle prestazioni c.d. Ape sociale.

²² In particolare per la riduzione della spesa per integrazioni salariali.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2018 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa in parte inferiore²³ a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 e nella NTI 2019.

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 nel periodo 2010/2018. Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il periodo 2010-2018 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0%, 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 risulta, per il complesso delle amministrazioni pubbliche pari a circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi) la riduzione della dinamica registrata nel periodo 2010-2018 ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della spesa delle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica e al conseguimento dei relativi obiettivi di progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va, in ogni caso, rilevato che al contenimento della dinamica dell'ultimo quadriennio 2015-2018 (con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame dell'1,6%), 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 2014-2016²⁴.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2015 – 2018

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2015	2016	2017	2018
Pensioni	258.897	260.883	263.641	268.839
<i>(tasso di variazione in %)</i>		0,8%	1,1%	2,0%
<i>(in % di PIL)</i>	15,7%	15,4	15,3	15,3%
Altre prestazioni sociali in denaro	73.895	75.471	77.617	80.054
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,1%	2,8%	3,1%
<i>(in % di PIL)</i>	4,5%	4,5%	4,5%	4,6%
Totale prestazioni sociali in denaro	332.792	336.354	341.258	348.893
<i>(tasso di variazione in %)</i>		1,1%	1,5%	2,2
<i>(in % di PIL)</i>	20,1%	19,9%	19,8%	19,9%
PIL	1.652.085	1.689.824	1.727.382	1.756.982
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,3%	2,2%	1,7%

Valori assoluti in milioni di euro

²³ In buona parte da ascrivere a componenti di spesa afferenti a istituti di recente introduzione la cui erogazione, rispetto a quanto previsto, è in parte slittata all'anno successivo anche per i tempi conseguenti alle necessarie procedure implementative e accertative.

²⁴ A fronte di quanto sopra rappresentato in merito agli andamenti registrati, per converso, si evidenzia che le previsioni dell'aggregato di spesa in esame manifestano un aumento della dinamica di crescita nel periodo 2019-2022 rispetto al periodo 2010-2018, in ogni caso già considerato nell'ambito della programmazione finanziaria come derivante dalla legge di bilancio 2019-2021.

Previsioni

Le previsioni²⁵ della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2019 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2019 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2019

Per l'anno 2019 la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro a legislazione vigente è prevista crescere, rispetto all'anno precedente, del 4,4 per cento. Con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+3,2%) la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati sulla base degli elementi più aggiornati, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2019, a +1,1%), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni per l'anno 2019 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019-2021 (legge n. 145/2018) e dei relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2018 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2019;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+8,3%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con la legge di Bilancio 2019-2021 e i relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 4/2019 e, in particolare, dei maggiori oneri conseguenti, anche considerando la relativa attuazione sul piano amministrativo, al potenziamento delle misure relative al contrasto alla povertà e a ulteriori benefici riconosciuti²⁶, nonché di incrementi di spesa comunque programmati²⁷. La previsione tiene, altresì, conto degli elementi emersi

²⁵ Come già rappresentato nei documenti di finanza pubblica, le previsioni sono elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato, introdotto dalla legge n. 232/2016) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie e, parimenti, che quanto disposto dall'articolo 23 del DL n. 4/2019 in materia di accesso al credito per anticipo del TFS dei dipendenti pubblici sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non comporti una riclassificazione come anticipo di trasferimento monetario diretto a famiglie, anche a seguito di quanto previsto dall'articolo 24 del medesimo decreto-legge.

²⁶ Tra i quali anche la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1, comma 179 della legge n. 232/2016 (c.d. ape sociale), prorogata per il 2019 e la proroga per il 2019 anche della misura c.d. assegno di natalità effettuata in sede di conversione del DL n. 119/2018 con legge n. 136/2018. A tale ultimo riguardo è da tenere presente che, rispetto alle previsioni NTI LB 2019, le disposizioni approvate in sede di conversione del citato DL n. 119/2018, nonché la specificazione delle disposizioni del DL n. 4/2019, hanno deliberato una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro per più di 800 mln di euro per l'anno 2019. Per converso, in sede di previsione per l'anno 2019, un'ipotesi di concreta attuazione sul piano amministrativo in parte graduata nei primi mesi di applicazione di talune misure programmate, anche sulla base dell'esperienza passata, ha consentito, di fatto, di compensare in buona parte i sopra indicati effetti di maggiore spesa.

²⁷ Tra i quali, in particolare, la spesa per liquidazioni di fine rapporto e per altre prestazioni.