



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato

XVI legislatura

**Una analisi aggregata della
manovra di finanza pubblica di
cui al decreto-legge n. 138 del 13
agosto 2011 (A.S. 2887)**

Agosto 2011
n. 12



DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

sbilanciocu@senato.it

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 066760-2174 – 066760-9455

bs_segreteria@camera.it

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

Premessa.....	1
1. Gli obiettivi programmatici nel Documento di Economia e finanza 2011 e le manovre correttive di luglio e agosto 2011	2
2. Una analisi aggregata.....	5
3. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche e gli effetti delle manovre di luglio e agosto 2011	13
4. L'analisi della manovra per sottosettori	17
4.1 La composizione della manovra per sottosettore.....	17
4.2 L' incidenza sulla spesa per sottosettore.....	20

Premessa

L'analisi che segue espone in forma aggregata gli effetti finanziari del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (AS 2887) contenente ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione economica e finanziaria, finalizzate a raggiungere l'obiettivo di pareggio di bilancio nel 2013, con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto dal Documento di Economia e Finanza (DEF). Tali misure integrano e in parte modificano, anticipandone gli effetti, quelle contenute nel decreto legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

Le analisi del presente dossier si basano sui dati contenuti nella relazione tecnica e nell'allegato riepilogativo dell'A.S. 2887; eventuali ipotesi assunte ai fini delle analisi vengono esplicitate nell'ambito dei rispettivi paragrafi.

Per l'approfondimento delle norme e per i connessi problemi di quantificazione si rinvia ai commenti relativi ai singoli articoli, contenuti nella Nota di lettura n. 110 del Servizio del bilancio del Senato.

1. Gli obiettivi programmatici nel Documento di Economia e finanza 2011 e le manovre correttive di luglio e agosto 2011

Il quadro programmatico delineato nel Documento di economia e finanza (DEF) e nel Programma di stabilità presentati dal Governo nell'aprile 2011 e oggetto della raccomandazione del 7 giugno della Commissione europea¹ indicava un percorso di riduzione dell'indebitamento netto tale da consentire di raggiungere nel 2014 l'obiettivo di quasi pareggio del saldo (-0,2 per cento) (cfr. tabella 1.1).

Nel 2011 e 2012 gli obiettivi programmatici coincidevano con i saldi tendenziali (-3,9 per cento e -2,7 per cento), che scontavano gli effetti delle manovre di consolidamento adottate negli esercizi precedenti. Nel biennio successivo il raggiungimento degli obiettivi implicava, secondo il DEF, una manovra correttiva di 1,2 punti di PIL nel 2013 e di circa 2,3 punti cumulati nel 2014.

Al raggiungimento di tali obiettivi era diretto il decreto-legge n. 98/2011 che, nel testo modificato dalla legge di conversione (legge n. 111/2011), determinava un effetto di riduzione dell'indebitamento netto pari all'1,4 per cento del PIL nel 2013 e al 2,7 per cento nel 2014, a fronte di un effetto più limitato (0,1 per cento e 0,3 per cento) nel biennio 2011-2012².

Tabella 1.1

Indebitamento netto tendenziale e programmatico, in percentuale al PIL

	2011	2012	2013	2014
Programmatico DEF	3,9	2,7	1,5	0,2
Tendenziale DEF	3,9	2,7	2,7	2,6
Manovra - DL n. 98/2011	0,1	0,3	1,4	2,7
Manovra - DL n. 138/2011	-	1,1	1,5	0,4
Tendenziale DEF + Manovre	3,8	1,3	-0,2	-0,5

Fonte: Documento di Economia e Finanza.

Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra le somme delle varie voci.

Nella tabella, segno "-" indica un valore positivo del saldo (accredito netto).

¹ Per approfondimenti si veda Camera dei deputati, Dossier n. 91 (giugno 2011), a cura dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea.

² Per approfondimenti si vedano Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, Dossier Elementi di documentazione n. 48 (luglio 2011) e Nota Breve n. 8 (luglio 2011); Camera dei deputati, Servizio Studi e Servizio Bilancio dello Stato, Dossier Progetti di legge n. 522 (agosto 2011).

L'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati ha indotto il Governo ad assumere nuove misure per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica che, integrandosi con quanto già previsto dal DL 98/2011, puntano ad anticipare il raggiungimento del pareggio di bilancio all'esercizio 2013.

La manovra integrativa oggetto del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 in esame determina, quindi, un ulteriore contenimento dell'indebitamento netto pari all'1,1 per cento del PIL nel 2012, all'1,5 per cento nel 2013 e allo 0,4 per cento nel 2014.

L'effetto cumulato delle due manovre consentirebbe di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2013 e di rafforzare gli effetti sul 2014. L'indebitamento netto evidenzerebbe un significativo miglioramento, scendendo al -1,3 per cento del PIL nel 2012; nel biennio successivo il saldo diventerebbe positivo e si posizionerebbe allo 0,2 nel 2013 e allo 0,5 per cento nel 2014.

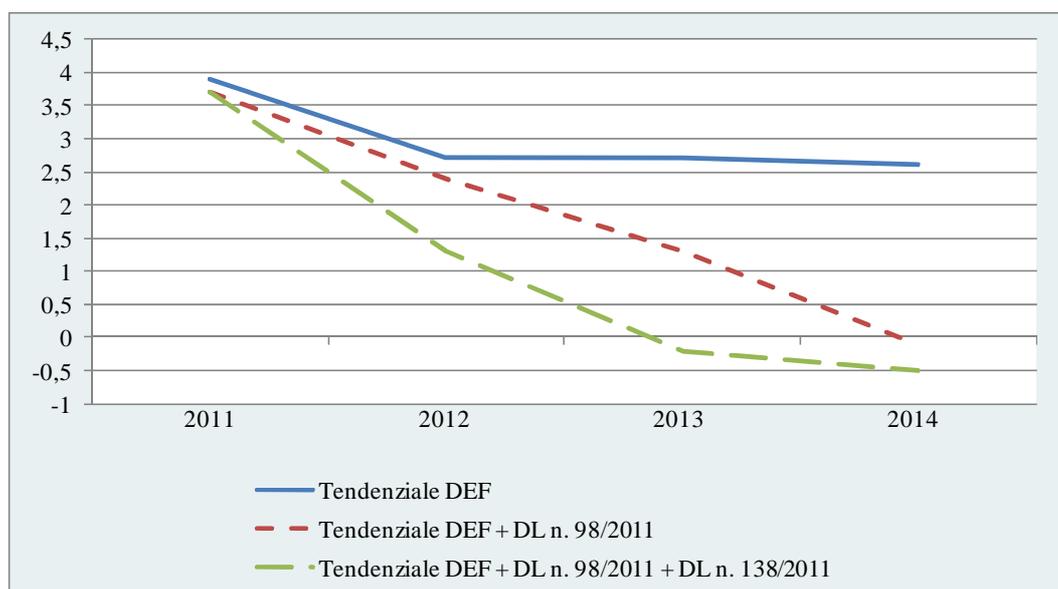
E' da rilevare che l'indebitamento netto sul PIL risultante dalle manovre di consolidamento di luglio e agosto 2011 (evidenziato nella tabella 1.1) sconta un quadro tendenziale di finanza pubblica nonché un valore del PIL nominale invariati rispetto a quanto indicato dal DEF³.

Al riguardo, appare opportuno un chiarimento da parte del Governo circa l'evoluzione attesa, alla luce dei dati più recenti, delle principali grandezze di finanza pubblica. Dovrebbe, inoltre, essere chiarita la portata di eventuali effetti sul PIL delle misure complessivamente adottate, sia di riduzione del deficit che di sostegno alla crescita.

Il grafico 1.1 confronta, per il periodo 2011-2014, le stime dell'indebitamento netto tendenziale fissati nel Documento di economia e finanza, con i valori di indebitamento che risulterebbero dal tendenziale DEF, integrato con gli effetti finanziari del DL n. 98/2011 e del DL n. 138/2011 in esame.

³ La previsione del PIL contenuta nel DEF è stata confermata dal Governo in occasione della presentazione del DL n. 98/2011 (cfr. articolo 17 della relazione tecnica al disegno di legge di conversione), e sembra essere stata mantenuta invariata anche in relazione al DL n. 138/2011, come precisato in sede di presentazione alla stampa (V. Sole 24-Ore del 14 agosto 2011).

Grafico 1.1
I saldi di finanza pubblica – Indebitamento netto PA



N.B. Sull'asse delle ordinate il segno “-” indica un valore positivo del saldo delle PA

2. Una analisi aggregata

La tabella 2.1 riporta gli effetti del decreto-legge n. 138/2011 espressi nei tre **saldi di riferimento**: indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni PA (IN), fabbisogno (F) e saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (SNF), distinguendo tra variazioni nette della spesa e delle entrate.

I maggiori effetti di contenimento della manovra integrativa tendono a concentrarsi nel biennio 2012-2013, per anticipare il pareggio di bilancio in quest'ultimo anno. La manovra netta (cioè l'entità netta della correzione dei saldi, data dalla somma delle maggiori entrate nette e minori spese nette) porta ad un miglioramento del saldo, in termini di IN, di circa 18,4 miliardi nel 2012, di 25,5 miliardi nel 2013 e di 7,4 miliardi nel 2014 (effetti simili si registrano in termini di F). In termini di SNF, la manovra netta risulta essere pari a 12,4 miliardi nel 2012, a 22,3 miliardi nel 2013 e 7,6 miliardi nel 2014. Marginale è l'effetto nel 2011, per il quale si registra un miglioramento dei tre saldi per circa 32 milioni.

Guardando alla composizione della manovra, essa è caratterizzata, sempre in termini di IN, da un aumento del gettito fiscale di 7,9 miliardi nel 2012, di 17,7 miliardi nel 2013 e di 6,1 miliardi nel 2014, a fronte di risparmi di spesa, principalmente di parte corrente, pari a 10,4 miliardi nel 2012, di 7,7 miliardi nel 2013 e di 1,3 miliardi nel 2014.

Come per il DL n. 98/2011, le informazioni contenute nell'allegato 3 non consentono di articolare la manovra tra quota corrente e in conto capitale poiché l'allegato imputa gli effetti dell'articolo 1, comma 1, di riduzione delle spese dei ministeri, in modo indistinto, verosimilmente per la discrezionalità del ministro competente nell'individuazione delle voci da ridurre. In questo paragrafo si farà pertanto riferimento alla sola spesa finale.

La manovra può essere esaminata anche in termini di **risorse e impieghi** (cfr. Tabella 2.2). Come mostra il grafico 2.1, che riporta l'ammontare degli **impieghi** (dati dalla somma delle maggiori spese e delle minori entrate), per il quadriennio 2011-2014, la maggiore riallocazione si ha nel 2012, esercizio nel quale gli impieghi raggiungono circa 4 miliardi. Nel biennio successivo, l'ammontare complessivo degli impieghi risulta limitato, rispettivamente 1,3 miliardi nel 2013 e 1,4 miliardi nel 2014, proprio per la natura di contenimento del provvedimento. In tali esercizi gli impieghi sono principalmente legati a riduzioni del gettito fiscale.

Le **risorse** (date dalla somma delle minori spese e delle maggiori entrate, c.d. *manovra lorda*) aumentano tra il 2012 e il 2013, per poi diminuire nel 2014 (grafico 2.2), anno nel quale già si concentravano gli effetti del

decreto legge n. 98/2011. Nel 2012 le risorse vengono reperite in modo bilanciato dal lato delle entrate e delle spese, con maggiori entrate pari a 10 miliardi (45 per cento delle risorse) e con minori spese pari a 12 miliardi (55 per cento). Nel biennio successivo, le risorse sono costituite principalmente da entrate, per un ammontare pari a 19 miliardi nel 2013 (71 per cento delle risorse) e 7,4 miliardi nel 2014 (83 per cento).

La composizione tra minori spese e maggiori entrate riflette l'imputazione scontata nell'allegato 3 in relazione a quanto previsto al comma 1 e al comma 12 dell'articolo 1. In base a tali disposizioni, il contenimento della spesa dei ministeri e delle amministrazioni locali potrà essere ridotto, in pari quota, del maggior gettito acquisito nel 2012 dalla applicazione della cosiddetta "Robin tax" (articolo 7), stimato in misura non inferiore a 1.800 milioni. Per l'esercizio 2012, peraltro, l'allegato 3 sconta integralmente la riduzione di spesa dei ministeri e degli enti locali e non registra alcun importo in relazione alle maggiori entrate attese dalla Robin tax.

Qualora gli effetti finanziari dell'articolo 7 fossero integralmente scontati anche per il 2012, (e le riduzioni di spesa di ministeri e amministrazioni territoriali ridotte di pari importo) per tale esercizio il peso delle maggiori entrate sulle risorse complessive potrebbe crescere al 52,8 per cento.

Tabella 2.1Effetti del decreto legge 138/2011 sui saldi di finanza pubblica *(milioni di euro)*

Indebitamento netto	2.011	2.012	2.013	2.014
Maggiori entrate	32	10.080	18.994	7.375
Minori entrate		2.155	1.272	1.243
Variazione netta entrate	32	7.925	17.722	6.132
Minori spese		12.430	7.796	1.497
Maggiori spese		2.000	58	196
Variazione netta spese		10.430	7.738	1.301
Saldo (IN)	32	18.355	25.460	7.433

Fabbisogno	2.011	2.012	2.013	2.014
Maggiori entrate	32	10.080	18.994	7.375
Minori entrate		2.155	1.272	1.243
Variazione netta entrate	32	7.925	17.722	6.132
Minori spese		12.430	7.796	1.497
Maggiori spese		2.000	58	196
Variazione netta spesa		10.430	7.738	1.301
Saldo (F)	32	18.355	25.460	7.433

Saldo netto da finanziare	2.011	2.012	2.013	2.014
Maggiori entrate	32	10.080	18.994	7.375
Minori entrate		2.104	1.225	1.196
Variazione netta entrate	32	7.976	17.769	6.179
Minori spese		6.430	4.596	1.497
Maggiori spese		2.051	55	93
Variazione netta spesa		4.379	4.541	1.404
Saldo (SNF)	32	12.355	22.310	7.583

Per saldo e variazioni nette di entrate e spese: segno positivo indica miglioramento, segno negativo un peggioramento.

Tabella 2.2

DL 138/2011 - Impieghi e risorse (valori assoluti e percentuali)

(milioni di euro)

Indebitamento netto	2.011	2.012	2.013	2.014
Maggiori entrate	32	10.080	18.994	7.375
<i>in percentuale delle risorse</i>	<i>100</i>	<i>45</i>	<i>71</i>	<i>83</i>
Minori spese		12.430	7.796	1.497
<i>in percentuale delle risorse</i>		<i>55</i>	<i>29</i>	<i>17</i>
Totale risorse	32	22.510	26.790	8.872
Minori entrate		2.155	1.272	1.243
<i>in percentuale degli impieghi</i>		<i>52</i>	<i>96</i>	<i>86</i>
Maggiori spese		2.000	58	196
<i>in percentuale degli impieghi</i>		<i>48</i>	<i>4</i>	<i>14</i>
Totale impieghi		4.155	1.330	1.439

Una analisi di maggior dettaglio viene sviluppata in termini di risorse e impieghi aggregando le misure proposte in relazione ai principali settori di intervento (cfr. tabella 2.3 e grafico 2.3). Vengono presi in considerazione gli effetti sull'indebitamento netto. **Dal lato delle risorse**, le **maggiori entrate** nel 2012-2014 sono trainate principalmente dagli introiti legati al contributo di solidarietà (2,8 miliardi per ciascun anno che, se considerate al netto degli effetti indotti, si riducono a circa 800 milioni nel 2012 e a 1,6 miliardi nel biennio successivo), al prelievo sui giochi e all'accisa sul tabacco (1,5 miliardi per ciascun anno) e alla tassazione delle rendite finanziarie (1,4 miliardi nel 2012, 1,5 miliardi nel 2013 e 1,9 miliardi nel 2014). Per il biennio 2012-2013 si registra, inoltre, l'aumento del gettito fiscale derivante dalla revisione delle agevolazioni ed esenzioni di imposta, rispettivamente per 4 e 12 miliardi, che si aggiunge alla riduzione prevista dal DL n. 98/2011 pari a 4 miliardi nel 2013 e a 20 miliardi nel 2014⁴. Dal lato delle **minori spese**, per il biennio 2012-2013 i maggiori risparmi di spesa derivano dalla revisione del patto di stabilità interno (6 e 3,2 miliardi rispettivamente), dalla riduzione della spesa per ministeri (6 e 2,5 miliardi) e da risparmi relativi al trattamento retributivo del pubblico impiego (430 milioni nel 2012, 2 miliardi nel 2013 e 1,5 miliardi nel 2014).

In termini di **impieghi**, le **minori entrate** sono principalmente legate, come si è detto, alla deducibilità dei contributi di solidarietà (circa 2

⁴ Tale riduzione troverà applicazione o in via diretta come tagli alle agevolazioni, o nell'ambito del riordino della spesa in materia sociale e dei regimi di esenzione e favore fiscale prevista entro il 30 settembre 2012.

miliardi nel 2012 e circa 1 miliardo nel 2013-2014). Le **maggiori spese**, invece, risultano molto limitate per il biennio 2013-2014, mentre per il 2012 si registra un aumento del finanziamento del fondo ISPE di 2 miliardi.

Molte delle misure in esame anticipano e integrano quanto previsto dalla precedente manovra. Per quanto riguarda in particolare gli enti territoriali, tenuto conto dei risparmi previsti dal DL 98/2011, pari a 3,2 miliardi nel 2013 e a 6,4 dal 2014, l'effetto complessivo di contenimento della spesa relativo al Patto di Stabilità risulta pari a 6 miliardi nel 2012 e a 6,4 miliardi annui nel biennio successivo.

Quanto ai tagli delle dotazioni dei ministeri, la riduzione disposta dal decreto in esame si aggiunge a quella prevista dal DL 98/2011 (1,7 miliardi nel 2011, 1,4 miliardi nel 2012, 3,8 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014), determinando un risparmio complessivo pari a 1,7 miliardi nel 2011, 7,4 miliardi nel 2012, 6,3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014.

Per quanto riguarda il pubblico impiego, i risparmi derivanti dal DL 138/2011 in esame si aggiungono a quelli previsti dal DL 98/2011 (570 milioni nel 2014), le cui misure erano dirette principalmente al consolidamento e al rafforzamento dell'efficacia degli interventi previsti dal DL 78/2010, già scontati nel quadro tendenziale contenuto nel Documento di economia e finanza.

Grafico 2.1
DL 138/2011 - Composizione degli impieghi per il 2011-2014 (milioni di euro)

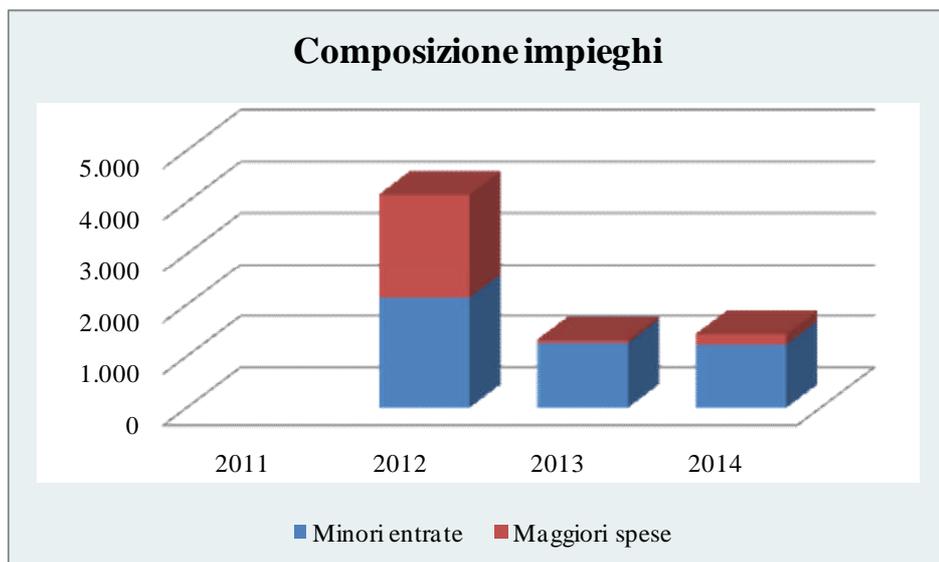


Grafico 2.2
DL 138/2011 - Composizione delle risorse per il 2011-2014 (milioni di euro)

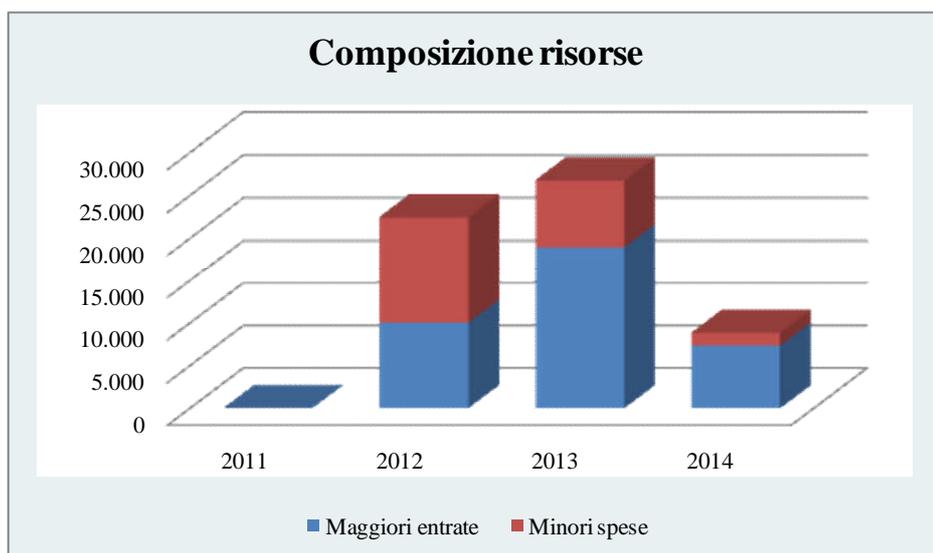


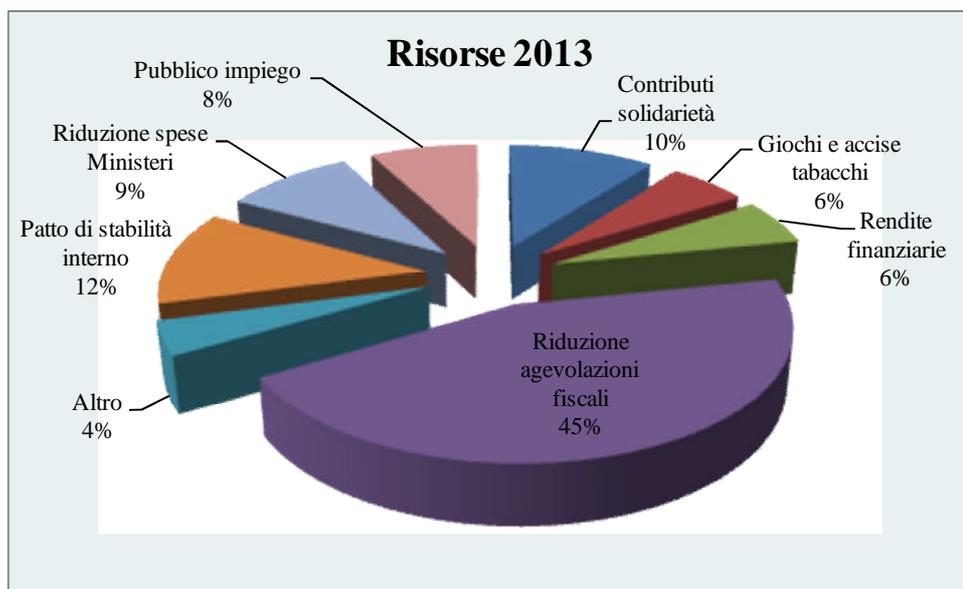
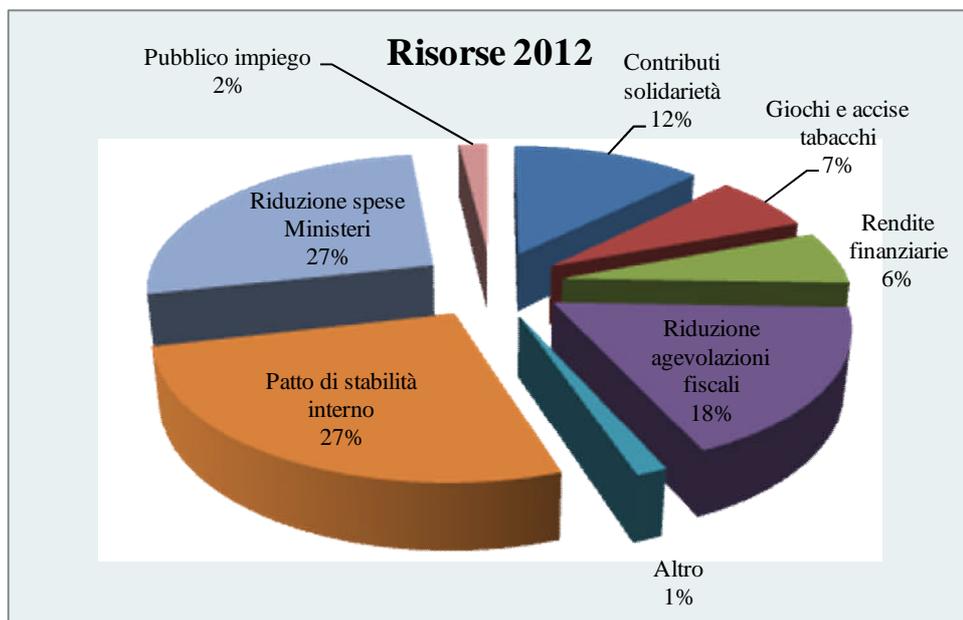
Tabella 2.3

DL 138/2011 - Articolazione della manovra per settori d'intervento (milioni di euro)

Indebitamento netto	2.011	2.012	2.013	2.014
Maggiori entrate	32	10.080	18.994	7.375
Contributi solidarietà		2.829	2.829	2.829
Giochi e accise tabacchi		1.500	1.500	1.500
Rendite finanziarie		1.421	1.534	1.915
Riduzione agevolazioni fiscali		4.000	12.000	
Altro	32	330	1.131	1.131
Minori spese		12.430	7.796	1.497
Patto di stabilità interno		6.000	3.200	
Riduzione spese Ministeri		6.000	2.500	
Pubblico impiego		430	2.096	1.497
Totale risorse	32	22.510	26.790	8.872

Indebitamento netto	2.011	2.012	2.013	2.014
Minori entrate		2.155	1.272	1.243
Deducibilità contributi solidarietà		2.051	1.172	1.172
Altro		104	100	71
Maggiori spese		2.000	58	196
Fondo ISPE		2.000		
Altro			58	196
Totale impieghi		4.155	1.330	1.439

Grafico 2.3
DL 138/2011 - Composizione delle risorse per il 2012-2013



3. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche e gli effetti delle manovre di luglio e agosto 2011

Il paragrafo mette in evidenza l'impatto delle manovre introdotte dai decreti legge n. 98 e n. 138 del 2011 sul conto economico delle pubbliche amministrazioni (PA), utilizzando come riferimento l'ultimo aggiornamento disponibile del quadro di finanza pubblica, contenuto nel Documento di Economia e Finanza 2011 (DEF).

La tabella 3.1 riporta, per ciascun anno del periodo 2011-2014, le previsioni tendenziali contenute nel DEF, articolati per entrate, spese e saldi (prima colonna), gli effetti del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con legge n. 111/2011 (seconda colonna) e del decreto legge n. 138 del 2011 (terza colonna) e la relativa somma (quarta colonna). In relazione all'ultima colonna (somma tra tendenziali e manovre correttive) vengono evidenziati per ciascun esercizio i rapporti sul PIL e le variazioni percentuali rispetto all'esercizio precedente.

Come si è già evidenziato nel primo paragrafo, le stime tendenziali del DEF potrebbero parzialmente divergere da previsioni predisposte sulla base delle informazioni disponibili ad oggi, in relazione sia agli andamenti di finanza pubblica da aprile ad agosto 2011, sia al quadro macroeconomico nazionale e internazionale, soprattutto in relazione a possibili effetti sul costo del debito.

In assenza di stime aggiornate vengono utilizzate le stime tendenziali del DEF, che costituiscono comunque una base idonea a sviluppare l'analisi proposta.

L'esercizio consente di valutare le dinamiche delle componenti di entrata e spesa come risultanti dalle correzioni del DL n. 98 e del DL n. 138 (si vedano anche i grafici 3.1 e 3.2).

Le spese finali, sostanzialmente invariate in valore assoluto nel passaggio dal 2011 al 2012, conoscono un'evoluzione positiva contenuta nel biennio successivo, riducendo progressivamente il loro peso in termini di PIL (dal 50,3 per cento del 2011 a circa il 47,9 per cento del 2014). A livello cumulato si determina una riduzione delle spese correnti al netto degli interessi di quasi 3 punti di PIL nel corso del quadriennio 2011-2014 (dal 42,4 per cento nel 2011, al 41,3 nel 2012, al 40,3 nel 2013 ed al 39,8 per cento nel 2014); anche la spesa in conto capitale mostrerebbe una contrazione nel periodo considerato (da 3,1 per cento del PIL nel 2011 a 2,5 nel 2014)⁵.

⁵ Le informazioni contenute nell'allegato 3 non consentono di articolare la manovra tra quota corrente e in conto capitale, poiché gli effetti dell'articolo 1, comma 1 di riduzione delle spese

L'evoluzione delle entrate si presenterebbe positiva per tutto il quadriennio considerato dalla manovra. Considerando gli effetti sulle entrate di entrambi i provvedimenti, il tasso di crescita media annua si attesterebbe al 4,6 per cento, mentre il rapporto sul PIL passerebbe dal 46,6 per cento nel 2011 al 47,7 del 2013, per attestarsi al 48,4 per cento negli esercizi 2013 e 2014. Rispetto ai tendenziali, la manovra complessiva comporterebbe un aumento dell'incidenza delle entrate sul prodotto, pari allo 0,2 per cento nel primo esercizio, 0,9 per il 2012, 1,8 per cento nel 2013 e 2 per cento nel 2014.

dei ministeri sono imputate in modo indistinto. Ai fini della presente riclassificazione si è ipotizzato che i risparmi relativi ai ministeri siano realizzati per il 50 per cento sulla spesa corrente e per il 50 per cento sulla spesa in conto capitale. Ipotesi alternative implicherebbero risultati diversi.

Tabella 3.1
Conto Economico della PA prima e dopo la manovra sulla base del DEF 2011
(milioni di euro)

	2011				2012				2013				2014			
	DEF	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DEF	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DEF	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DEF	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale
Spese correnti netto interessi	677.107	-837		676.270	683.802	1.633	-7.430	678.005	699.175	-9.237	-6.538	683.400	717.228	-16.544	-1.451	699.233
Interessi passivi	76.087			76.087	84.023			84.023	91.313			91.313	97.605			97.605
Spese in conto capitale	48.691	600		49.291	45.217	-602	-3.000	41.615	46.037	-1.850	-1.200	42.987	45.956	-2.600	150	43.506
Spese finali	801.885	-237		801.648	813.042	1.031	-10.430	803.643	836.525	-11.087	-7.738	817.700	860.789	-19.144	-1.301	840.344
Entrate finali	739.966	1.871	32	741.869	768.182	6.609	7.925	782.716	790.767	13.319	17.722	821.808	814.900	28.829	6.132	849.861
Saldo primario	14.168	2.108	32	16.308	39.163	5.578	18.355	63.096	45.555	24.406	25.460	95.421	51.716	47.973	7.433	107.122
Indebitamento netto	61.919	2.108	32	59.780	44.860	5.578	18.355	20.927	45.758	24.406	25.460	-4.108	45.889	47.973	7.433	-9.517
PIL nominale	1.593.314				1.642.432				1.696.995				1.755.013			
Percentuale del PIL																
Spese correnti netto interessi				42,4				41,3				40,3				39,8
Interessi passivi				4,8				5,1				5,4				5,6
Spese in conto capitale				3,1				2,5				2,5				2,5
Spese finali	50,3			50,3	49,5			48,9	49,3			48,2	49,0			47,9
Entrate finali	46,4			46,6	46,8			47,7	46,6			48,4	46,4			48,4
Saldo primario	0,9			1,0	2,4			3,8	2,7			5,6	2,9			6,1
Indebitamento netto	3,9			3,8	2,7			1,3	2,7			-0,2	2,6			-0,5
Variazione percentuale rispetto all'anno precedente																
Spese correnti netto interessi								0,3				0,8				2,3
Interessi passivi								10,4				8,7				6,9
Spese in conto capitale								-15,6				3,3				1,2
Spese finali								0,2				1,7				2,8
Entrate finali								5,5				5,0				3,4
PIL nominale								3,1				3,3				3,4
PIL reale								1,7				1,8				1,9

Il segno negativo dell'indebitamento netto indica un avanzo (accreditamento netto)

Grafico 3.1

Andamento delle spese finali pre e post manovre

(milioni di euro)

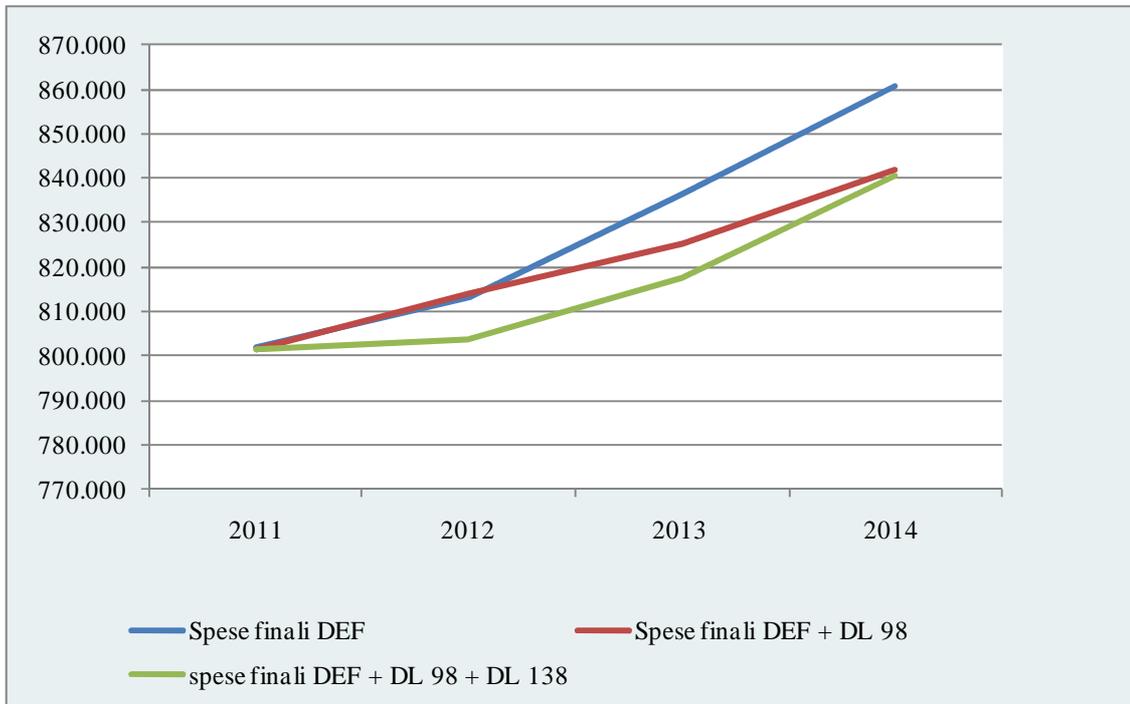
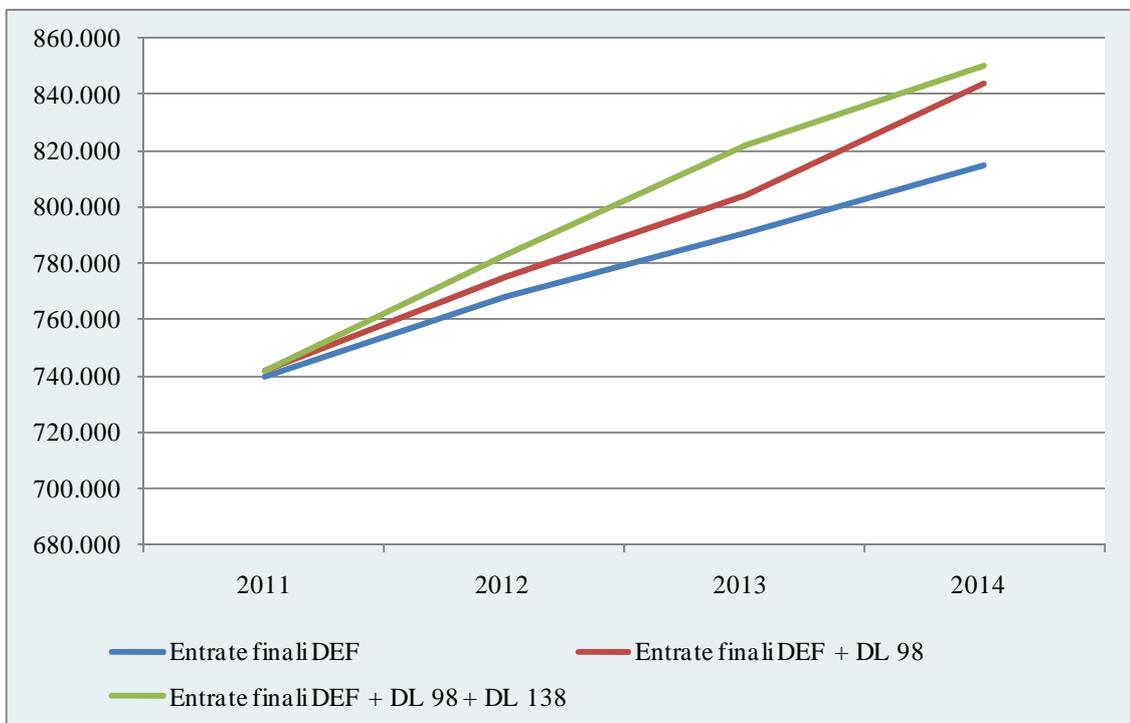


Grafico 3.2

Andamento delle entrate finali pre e post manovre

(milioni di euro)



4. L'analisi della manovra per sottosettori

Il presente paragrafo esamina l'articolazione e gli effetti, in termini di indebitamento netto, della manovra complessiva (decreto-legge n. 98 e n. 138 del 2011) per i sottosettori. I settori considerati sono quelli istituzionali di contabilità nazionale: Amministrazioni Centrali (AC), Amministrazioni Locali (AL), Enti di Previdenza (EP).

4.1 La composizione della manovra per sottosettore

La tabella 4.1 presenta la riclassificazione per sottosettore degli effetti finanziari delle disposizioni contenute nel DL n. 138 in esame.

L'analisi qui esposta è il risultato di un esercizio di classificazione nel quale si imputa ciascun intervento avente effetti sui saldi di finanza pubblica (come indicato nell'allegato 3) ad uno dei sottosettori istituzionali. In alcuni casi, tenuto conto delle informazioni disponibili, occorre adottare ipotesi semplificative. È questo il caso, ad esempio, della misura riguardante l'abolizione del contributo previsto dal DL 78/2010 (art. 9 comma 2) disposto dall'articolo 2, comma 1: in mancanza di informazioni più dettagliate sulla distribuzione dei soggetti interessati per livelli di governo, le minori entrate per il complesso della PA, non possono essere imputate pro quota a ciascun sottosettore e vengono pertanto attribuite interamente alle Amministrazioni centrali.

Gli effetti finanziari delle misure di riduzione delle agevolazioni fiscali non vengono attribuiti ai sottosettori (e pertanto risultano evidenziati separatamente), in quanto una corretta imputazione dipende dalla concreta individuazione delle agevolazioni da ridurre e quindi dall'adozione degli ulteriori provvedimenti legislativi.

Il contributo netto delle **Amministrazioni Centrali** (AC) ammonterebbe a circa 8 miliardi nel 2012, a 8,3 miliardi nel 2013 e 6,2 miliardi nel 2014. È riconducibile a tale livello di governo il 56 per cento della manovra netta nel 2012, il 61 per cento nel 2013 e l'83 per cento nel 2014. Tale risultato è ottenuto attraverso la combinazione di interventi volti a realizzare maggiori entrate (pari a circa 6,1 miliardi nel 2012, 7 miliardi nel 2013 e 7,4 miliardi nel 2014) e minori spese (che generano risparmi pari a circa 6 miliardi nel 2012 e 2,5 miliardi nel 2013).

Le **Amministrazioni Locali** (AL) parteciperebbero alla manovra con un contributo netto di circa 6 miliardi nel 2012 e 3,1 miliardi nel 2013, realizzato quasi interamente attraverso risparmi di spesa. Il contributo

richiesto alle AL per gli anni 2012 e 2013 è pari rispettivamente al 41 per cento ed al 23 per cento della manovra netta dell'intera PA. Nel 2014, il DL n. 138 non prevede a carico delle AL un contributo ulteriore rispetto a quello previsto dal DL n. 98, pari a 11,6 miliardi.

Gli **Enti di Previdenza** (EP) concorrono al consolidamento per circa 2,1 miliardi nel 2013 e 1,5 miliardi nel 2014. Rispetto al totale della manovra netta, tale contributo rappresenta il 16 per cento nel 2013 e il 20 per cento nel 2014.

La tabella 4.2 propone l'analisi per sottosettore, presentando gli effetti cumulati delle manovre di consolidamento adottate in luglio e agosto 2011.

Tabella 4.1

Effetti del DL 138/2011 sui sottosettori della PA in termini di IN

(milioni di euro)

	Indebitamento Netto				% Manovra Netta		
	2011	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Amministrazioni Centrali							
Maggiori Entrate	31,5	6.080	6.994	7.375			
Maggiori Spese		2.000					
Minori Entrate		2.104	1.225	1.196			
Minori Spese		6.000	2.500				
Manovra Netta	31,5	7.976	8.269	6.179	56	61	83
Amministrazioni Locali							
Maggiori Entrate							
Maggiori Spese			50	150			
Minori Entrate		51	47	47			
Minori Spese		6.000	3.200				
Manovra Netta		5.949	3.103	-197	41	23	-3
Enti di Previdenza							
Maggiori Entrate							
Maggiori Spese			8	46			
Minori Entrate							
Minori Spese		430	2.096	1.497			
Manovra Netta		430	2.088	1.451	3	16	20
Totale Manovra Netta	31,5	14.355	13.460	7.433	100	100	100
Riduzione Agevolazioni Fiscali		4.000	12.000				
Manovra Netta Totale	31,5	18.355	25.460	7.433			

Tabella 4.2**Effetti dei DL 98/2011 e 138/2011 sui sottosettori della PA in termini di indebitamento netto***(milioni di euro)*

	2011			2012			2013			2014			% Manovre Nette cumulate		
	DL	DL	totale	DL	DL	totale	DL	DL	totale	DL	DL	totale	2012	2013	2014
	98/2011	138/2011		98/2011	138/2011		98/2011	138/2011		98/2011	138/2011				
Amministrazioni Centrali															
Maggiori Entrate	1.997	32	2.029	5.952	6.080	12.032	9.118	6.994	16.112	8.937	7.375	16.312			
Maggiori Spese	1.168		1.168	6.510	2.000	8.510	940		940	1.240		1.240			
Minori Entrate	194		194	471	2.104	2.575	518	1.225	1.743	732	1.196	1.928			
Minori Spese	1.963		1.963	5.468	6.000	11.468	5.294	2.500	7.794	7.434		7.434			
Manovra Netta	2.598	32	2.630	4.439	7.976	12.415	12.954	8.269	21.223	14.399	6.179	20.578	62	63	58
Amministrazioni Locali															
Maggiori Entrate	50		50	1.087		1.087	677		677	613		613			
Maggiori Spese	887		887	600		600	400	50	450	400	150	550			
Minori Entrate			0	3	51	54	2	47	49	34	47	81			
Minori Spese	382		382		6.000	6.000	5.770	3.200	8.970	11.470		11.470			
Manovra Netta	-455		-455	484	5.949	6.433	6.045	3.103	9.148	11.649	-197	11.452	32	27	32
Enti di Previdenza															
Maggiori Entrate	18		18	44			44			44					
Maggiori Spese	53		53					8	8		46	46			
Minori Entrate															
Minori Spese				611	430	1.041	1.363	2.096	3.459	1.880	1.497	3.377			
Manovra Netta	-35		-35	655	430	1.085	1.407	2.088	3.495	1.924	1.451	3.375	6	10	10
Totale Manovra Netta	2.108	32	2.140	5.578	14.355	19.933	20.406	13.460	33.866	27.972	7.433	35.405	100	100	100
Riduzioni agevolazioni Fiscali					4.000	4.000	4.000	12.000	16.000	20.000		20.000			
Manovra Netta Cumulata			2.140			23.933			49.866			55.405			

4.2 L'incidenza sulla spesa per sottosettore

Questa sezione, utilizzando le aggregazioni proposte nel precedente paragrafo, intende approfondire la valutazione degli effetti della complessiva manovra di consolidamento (DL n. 138 e DL n. 98) sulla spesa per sottosettore. A tal fine, gli effetti finanziari di correzione vengono affiancati alla spesa finale per la PA e per sottosettori in modo da evidenziare l'impatto che le misure adottate hanno sulle rispettive dinamiche di spesa.

La tabella 4.3 riporta, per ciascun esercizio, tre colonne: nella prima colonna, viene indicata la spesa tendenziale primaria, per la PA e per ciascuno dei suoi sottosettori, come stimata nel Documento di Economia e Finanza (DEF) dello scorso aprile, nella seconda colonna gli effetti finanziari delle misure cumulate dei DL n. 98/2011 e n. 138/2011 e nella terza colonna la somma delle precedenti due, che rappresenta la spesa attesa in ciascun esercizio, tenuto conto delle disposizioni correttive. Il grafico 4.1 confronta, per ciascun sottosettore, l'andamento della spesa prima e dopo la correzione effettuata dai decreti-legge di luglio e agosto 2011.

Si segnala che - seguendo la stessa metodologia utilizzata nel Dossier Elementi di documentazione n. 48 del Servizio del bilancio del Senato, cui si rimanda per maggiori dettagli - la colonna relativa ai tendenziali per sottosettore della tabella 4.3 riporta i valori di previsione della DEF al netto della spesa per interessi e dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

In relazione alle amministrazioni centrali (grafico 4.1, riquadro in alto a destra), l'andamento decrescente della spesa già delineato nei tendenziali è accentuato dagli interventi previsti dalle misure di correzione, che fanno sì che le spese finali risultino costantemente in discesa nel periodo 2011-2013, passando da 178 miliardi del 2011 a 167 miliardi nel 2013, per poi attestarsi su tale livello anche nel 2014.

Gli effetti dei provvedimenti sulla spesa delle amministrazioni locali intervengono su una previsione tendenziale che mostra, per il biennio 2011-2012 un valore costante (circa 239 miliardi) della spesa finale, per assumere un profilo crescente nel biennio successivo e arrivare a circa 250 miliardi nel 2014. I provvedimenti in esame comporterebbero una riduzione della spesa per il periodo 2012-2013 al di sotto del livello dell'esercizio in corso; la spesa tornerebbe solo nel 2014 ad un valore prossimo a quello atteso per il 2011.

Quanto agli enti di previdenza, l'entità delle misure contenute nei due provvedimenti non influenza significativamente il trend della spesa, che risulta crescente su tutto il periodo.

Informazioni utili derivano altresì dall'analisi dei tassi di variazione annua della spesa per sottosettore (grafico 4.2). Tenuto conto degli effetti di entrambi i provvedimenti di consolidamento, la dinamica della spesa per l'intera PA avrebbe un andamento dapprima negativo con una variazione annua pari a -0.9 per cento nel 2012, per poi passare a tassi di evoluzione moderatamente positivi per gli anni 2013 e 2014, rispettivamente pari a circa 1 e 2 per cento. Questo risultato riflette evoluzioni della spesa differenziate a livello di singolo sottosettore. Nonostante gli interventi aggiuntivi contenuti nel DL n. 138/2011, quello degli EP continua ad essere l'unico sottosettore che registra una dinamica positiva e crescente in termini nominali nel periodo (2 per cento circa nel 2012 e 3 e 3,7 per cento nel 2013 e nel 2014 rispettivamente). Tale evoluzione è compensata dalla riduzione (rappresentata da una crescita negativa) delle spese delle Amministrazioni Centrali (-3,3 per cento nel 2012, -2,5 per cento nel 2013 e 0,1 nel 2014). L'evoluzione della spesa delle Amministrazioni Locali infine mostra dapprima una contrazione (pari a circa il 2,5 per cento nel 2012), per poi assumere un andamento crescente nel periodo successivo (0,76 per cento nel 2013 e 1,6 nel 2014).

Tabella 4.3**Spesa delle amministrazioni pubbliche, per sottosettore***(milioni di euro)*

	2011			2012			2013			2014		
	DEF	manovre consolid.	Totale									
AP	725.797	-237	725.560	729.019	-9.399	719.620	745.212	-18.825	726.387	763.184	-20.445	742.739
AC	178.924	-795	178.129	175.159	-2.958	172.201	174.700	-6.854	167.846	174.903	-6.194	168.709
AL	239.345	505	239.850	239.283	-5.400	233.883	244.189	-8.520	235.669	250.289	-10.920	239.369
EP	307.528	53	307.581	314.577	-1.041	313.536	326.323	-3.451	322.872	337.992	-3.331	334.661
Percentuale del PIL												
	2011			2012			2013			2014		
	DEF	manovre consolid.	Totale									
AP	45,6		45,5	44,4		43,8	43,9		42,8	43,5		42,3
AC	11,2		11,2	10,7		10,5	10,3		9,9	10,0		9,6
AL	15,0		15,1	14,6		14,2	14,4		13,9	14,3		13,6
EP	19,3		19,3	19,2		19,1	19,2		19,0	19,3		19,1
Variazione percentuale rispetto all'anno precedente												
	2011			2012			2013			2014		
	DEF	manovre consolid.	Totale									
AP						-0,82			0,94			2,25
AC						-3,33			-2,53			0,51
AL						-2,49			0,76			1,57
EP						1,94			2,98			3,65

Grafico 4.1

Spesa finale al netto degli interessi per la PA ed i suoi sottosettori (valori assoluti)

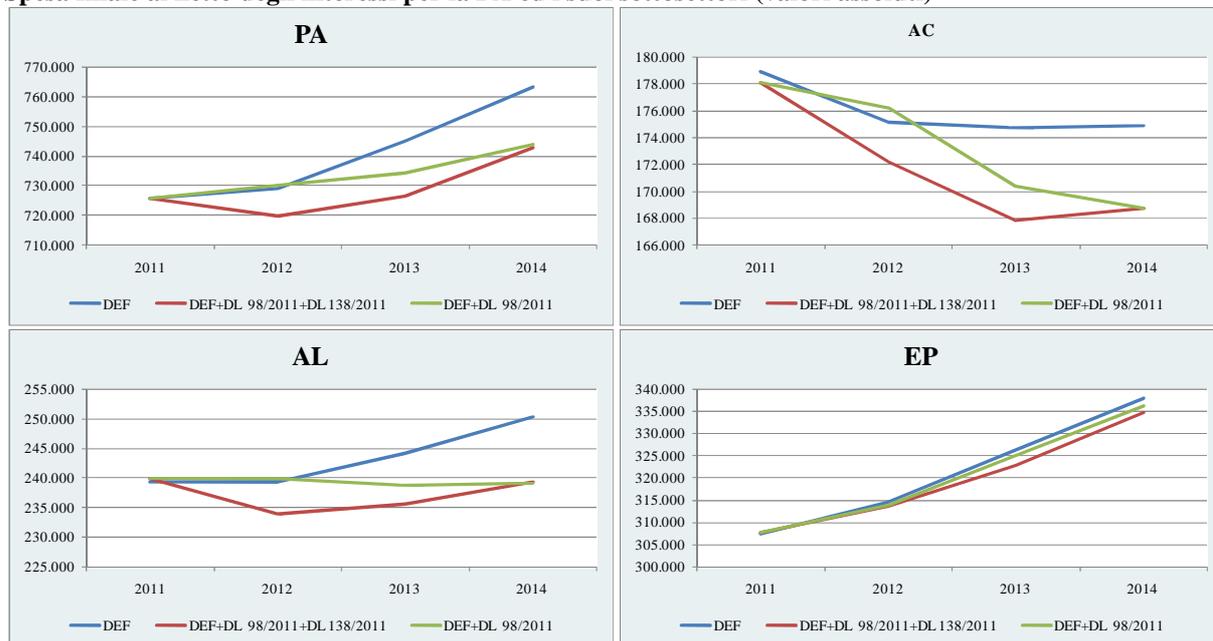
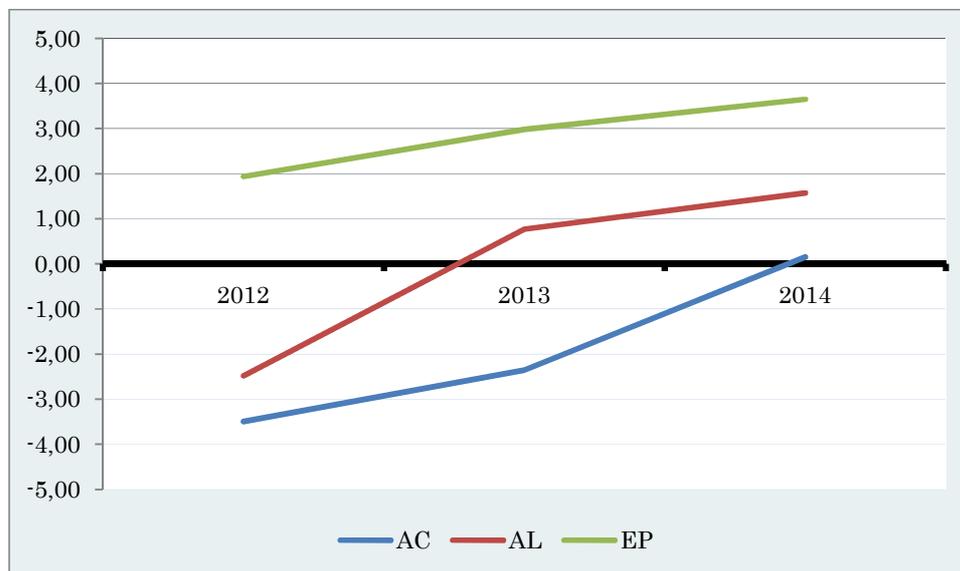


Grafico 4.2

Spesa finale al netto degli interessi, previsioni DEF + manovre correttive (tassi di variazione annui)



Si noti che la dinamica delle spese delle AC e delle AL nel 2012 si sviluppa nel quadrante negativo.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>