



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA del 2012

2011
2012
2013
2014





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Ispettorato generale del bilancio

LE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA DEL 2012

Roma, febbraio 2013

1. Lo scenario europeo

In Europa, nel corso del 2012 è proseguito il percorso di risanamento della finanza pubblica con una progressiva riduzione dell'indebitamento netto che, per la media dell'Area euro, deriva da una favorevole evoluzione dell'avanzo primario, parzialmente compensata da un più contenuto aumento della spesa per interessi passivi.

In linea con gli altri paesi europei, secondo le previsioni della Commissione europea diffuse lo scorso novembre¹, un consistente miglioramento si stima anche per l'indebitamento netto dell'Italia che dovrebbe registrare nel 2012 un valore inferiore alla media UE e pari al 2,9 per cento (3,9 per cento nel 2011). Un ulteriore miglioramento dell'indebitamento netto dovrebbe registrarsi nel biennio successivo quando è previsto attestarsi al 2,1 per cento del PIL in ciascun anno (tavola 1).

Un risultato altrettanto favorevole è previsto per l'indebitamento netto strutturale che dovrebbe passare, in media per i paesi dell'Area euro, dal 3,4 al 2,2 per cento del PIL tra il 2011 e il 2012. Una ulteriore riduzione è prevista negli anni successivi quando il disavanzo (al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*) dovrebbe oscillare tra l'1,3 e l'1,6 per cento, rispettivamente nel 2013 e nel 2014. In linea con questo scenario, il disavanzo strutturale dell'Italia è previsto ridursi dal 3 per cento del 2011 all'1,3 per cento del 2012, per collocarsi allo 0,4 per cento nell'anno in corso.

Tav. 1 – Principali indicatori di finanza pubblica in Europa

Indebitamento netto (% PIL)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	-5,4	-4,5	-3,9	-2,9	-2,1	-2,1
Germania	-3,1	-4,1	-0,8	-0,2	-0,2	0,0
Francia	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-3,5	-3,5
Spagna	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0	-6,4
Regno Unito	-11,5	-10,2	-7,8	-6,2	-7,2	-5,9
Area euro a 17	-6,3	-6,2	-4,1	-3,3	-2,6	-2,5
Indebitamento netto strutturale (% PIL)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	-3,6	-3,5	-3,0	-1,3	-0,4	-0,9
Germania	-0,9	-3,5	-0,9	0,0	0,3	0,3
Francia	-6,1	-5,9	-4,3	-3,3	-2,0	-2,2
Spagna	-9,4	-7,6	-7,6	-6,0	-4,0	-5,3
Regno Unito	-9,8	-8,9	-6,7	-4,6	-5,6	-4,8
Area euro a 17	-4,6	-5,1	-3,4	-2,2	-1,3	-1,6
Saldo primario (% PIL)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	-0,8	0,1	1,0	2,6	3,5	3,7
Germania	-0,4	-1,6	1,8	2,3	2,2	2,2
Francia	-5,1	-4,7	-2,6	-1,9	-1,0	-1,0
Spagna	-9,4	-7,7	-7,0	-5,0	-2,2	-2,5
Regno Unito	-9,5	-7,2	-4,6	-3,0	-3,9	-2,7
Area euro a 17	-3,5	-3,4	-1,1	-0,2	0,6	0,8
Debito pubblico (% PIL)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	116,4	119,2	120,7	126,5	127,6	126,5
Germania	74,5	82,5	80,5	81,7	80,8	78,4
Francia	79,2	82,3	86,0	90,0	92,7	93,8
Spagna	53,9	61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
Regno Unito	67,8	79,4	85,0	88,7	93,2	95,1
Area euro a 17	80,0	85,6	88,1	92,9	94,5	94,3

Fonte: Dati Ameco-PDE-7 novembre 2012

Un ruolo di particolare rilievo assume, nella valutazione dei risultati descritti, l'evoluzione del saldo primario. In particolare per l'Italia, il saldo al netto degli interessi torna a mostrare risultati positivi a partire dal 2010 e ulteriori incrementi sono previsti dalla Commissione europea per gli anni successivi, con

valori pari al 2,6 per cento del Pil nel 2012, del 3,5 per cento nel 2013 e del 3,7 per cento per il 2014.

Per quanto concerne il debito pubblico, l'Italia conserva, nel periodo considerato, un livello superiore alla media europea. Secondo le previsioni della Commissione europea, l'incremento del debito pubblico italiano, registrato nel corso degli ultimi esercizi, dovrebbe proseguire anche nel 2012 e nel 2013. Una inversione di tendenza è attesa a partire dal 2014, anno in cui lo stock del debito dovrebbe attestarsi al 126,5 per cento del PIL a fronte di una media dell'Area dell'Euro del 94,3 per cento (valutato al lordo dei prestiti erogati o da erogare ai paesi della zona della moneta unica).

Nel 2012, il tasso di variazione del PIL per l'Italia (-2,3 per cento) dovrebbe risultare inferiore alla media dell'Area euro (-0,4 per cento). Una ulteriore riduzione è prevista anche nel 2013, mentre dall'anno successivo il PIL dovrebbe tornare a crescere recuperando, peraltro, parte del differenziale negativo evidenziato rispetto alla media europea (tavola 2).

Tav. 2 – Prodotto interno lordo in Europa

PIL (prezzi costanti; var %)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Italia	-5,5	1,8	0,4	-2,3	-0,5	0,8
Germania	-5,1	4,2	3,0	0,8	0,8	2,0
Francia	-3,1	1,7	1,7	0,2	0,4	1,2
Spagna	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
Regno Unito	-4,0	1,8	0,9	-0,3	0,9	2,0
Area euro a 17	-4,4	2,0	1,4	-0,4	0,1	1,4

Fonte: Dati Ameco-PDE-7 novembre 2012

2. L'evoluzione della finanza pubblica in Italia

Un progressivo miglioramento dei conti pubblici è atteso anche nelle previsioni del Governo diffuse lo scorso settembre con la Nota di aggiornamento al DEF 2012.

Il documento di programmazione, in particolare, conferma il sostanziale conseguimento degli obiettivi di bilancio concordati con l'Europa, nonostante, nel corso dell'anno, si sia registrato un progressivo peggioramento del quadro congiunturale di riferimento (la previsione di crescita è passata, per il 2012, da -1,2 per cento nel DEF di aprile a -2,4 per cento e da 0,5 a -0,2 per cento nel 2013) a cui si associa una revisione dell'evoluzione attesa delle principali grandezze di finanza pubblica (tavola 3).

Tav. 3 – Le previsioni nei documenti di finanza pubblica 2012

Prodotto interno lordo (prezzi costanti-var.%)						
	2011	2012	2013	2014	2015	
DEF 2012 (aprile)	0,4	-1,2	0,5	1,0	1,2	
Nota agg. DEF 2012 (settembre)	0,4	-2,4	-0,2	1,1	1,3	
Indebitamento netto (% Pil)						
	2011	2012	2013	2014	2015	
DEF 2012 (aprile)	-3,9	-1,7	-0,5	-0,1	0,0	
Nota agg. DEF 2012 (settembre)	-3,9	-2,6	-1,8	-1,5	-1,3	
Indebitamento netto strutturale (% Pil)						
	2011	2012	2013	2014	2015	
DEF 2012 (aprile)	-3,6	-0,4	0,6	0,6	0,4	
Nota agg. DEF 2012 (settembre)	-3,6	-0,9	0,0	-0,2	-0,4	
Saldo primario (% Pil)						
	2011	2012	2013	2014	2015	
DEF 2012 (aprile)	1,0	3,6	4,9	5,5	5,7	
Nota agg. DEF 2012 (settembre)	1,0	2,9	3,8	4,4	4,8	

Fonte: Documento di economia e finanza 2012 e Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2012.

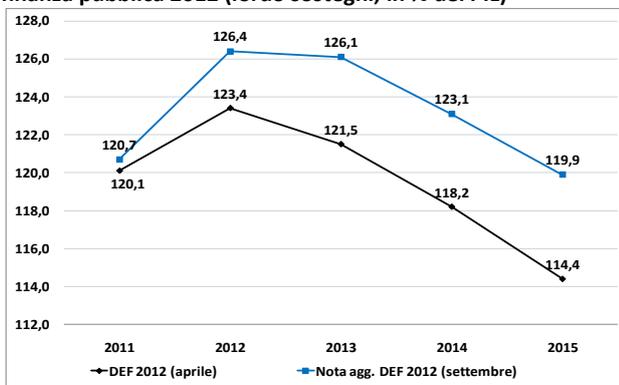
¹ Annual macro-economic database-Ameco online; 7 novembre 2012.

In termini nominali, l'indebitamento netto dovrebbe dunque registrare nel 2012 un valore pari a 2,6 punti percentuali del PIL per migliorare progressivamente fino a 1,3 per cento nel 2015. In termini strutturali, il saldo di bilancio dovrebbe risultare pari a -0,9 per cento del PIL nel 2012 e raggiungere, come previsto dagli accordi europei, il pareggio nel 2013.

Contribuisce in misura determinante l'evoluzione del saldo primario, per il quale è previsto un avanzo di 2,9 punti percentuali nel 2012 e un progressivo, ulteriore aumento negli esercizi successivi (fino al 4,8 per cento nel 2015).

I progressi attesi dal lato dell'indebitamento netto incidono anche sulla dinamica del debito che, nonostante sconti un peggioramento rispetto alle previsioni di aprile, al lordo dei sostegni, dovrebbe ridursi progressivamente dal 126,4 per cento del PIL del 2012, al 119,9 per cento del 2015 (figura 1). Al netto dei sostegni il peso del debito sul prodotto è previsto in una misura del 123,3 per cento nel 2012, fino a raggiungere il 116,1 per cento nel 2015.

Fig. 1 – Previsioni sul debito pubblico nei documenti di finanza pubblica 2012 (lordo sostegni; in % del PIL)



Fonte: Documento di economia e finanza 2012 e Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2012.

3. Il quadro delle manovre del 2011 e del 2012

L'evoluzione dei conti pubblici per il triennio 2013-2015 beneficia degli interventi correttivi disposti nel corso degli ultimi esercizi². In particolare, dopo la rilevante correzione disposta con le misure adottate nel 2011, dato il previsto raggiungimento dell'obiettivo di medio termine nel 2013, i provvedimenti del 2012 (decreto legge n. 95/2012 e legge di stabilità 2013) operano una sostanziale revisione dell'allocazione delle componenti del bilancio senza tuttavia modificare, in misura rilevante, l'evoluzione tendenziale dei saldi di finanza pubblica (tavola 4).

La riallocazione disposta con questi interventi interessa, in particolare, la composizione delle manovre tra entrate e spese e il contributo fornito dai sottosettori della PA al conseguimento dell'obiettivo di bilancio.

Nel primo ambito, aumenta la quota della manovra disposta attraverso la riduzione delle spese, mentre si riduce la portata finanziaria delle misure correttive che comportano un incremento delle entrate. Complessivamente il decreto legge 95 del 2012 e, successivamente, la legge di stabilità per il 2013, determinano una riduzione delle spese pari a circa 4 miliardi

² Le quantificazioni riportate nelle tavole e nelle figure della presente Nota sono calcolate al lordo degli effetti fiscali indotti dalle misure sul pubblico impiego e tengono conto della effettiva attuazione dei tagli ai Ministeri disposti con i decreti legge n. 98 e n. 138 del 2011 e operati nella legge di stabilità 2012, nonché previsti con il decreto legge n. 95 del 2012 e operati con la legge di stabilità 2013.

nel 2012, 6,4 miliardi nel 2013 e oltre 11 miliardi a regime, a cui fa riscontro un corrispondente decremento delle entrate (tavola 5).

Tav.4 - Effetti cumulati delle manovre 2011-2012 sull'indebitamento netto (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015
DL 98/2011	5.578	24.406	47.973	47.791
DL 138/2011	22.698	29.859	11.822	9.668
LS 2012-2014	391	162	102	-177
DL 201/2011	20.245	21.320	21.430	21.919
Manovre 2011	48.912	75.747	81.327	79.201
DL 95/2012	602	16	27	627
LS 2013-2015	0	-2.319	137	379
Manovre 2012	602	-2.303	165	1.006
Manovre 2011-2012	49.514	73.444	81.491	80.207

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Gli interventi di contenimento della spesa, in particolare, interessano tutti i livelli di governo e operano prevalentemente attraverso il ricorso a tecniche di valutazione comparata o tramite l'assegnazione di obiettivi di risparmio per amministrazione.

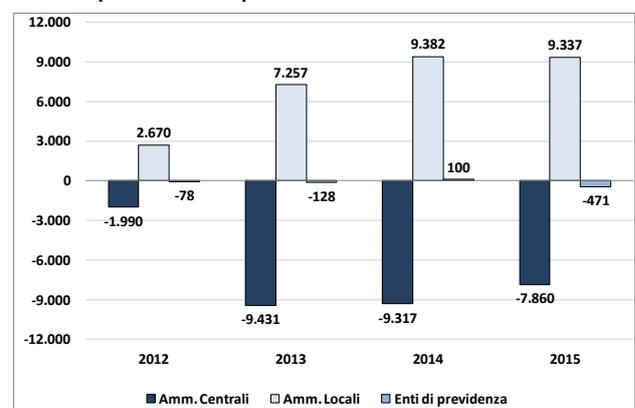
Tav.5 - Effetti cumulati delle manovre 2012 per sottosettore della PA (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015
Entrate	-3.392	-8.658	-11.113	-10.583
- Amm. Centrali	-3.304	-8.723	-10.020	-9.140
- Amm. Locali	-10	21	-943	-1.242
- Enti di previdenza	-78	45	-150	-201
Spese	-3.994	-6.355	-11.278	-11.589
- Amm. Centrali	-1.314	708	-703	-1.280
- Amm. Locali	-2.680	-7.236	-10.325	-10.579
- Enti di previdenza	0	173	-250	270
TOTALE	602	-2.303	165	1.006

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Le misure disposte nel corso del 2012 tendono a riequilibrare l'incidenza della manovra tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche rispetto a quanto risultante dai provvedimenti adottati nel 2011.

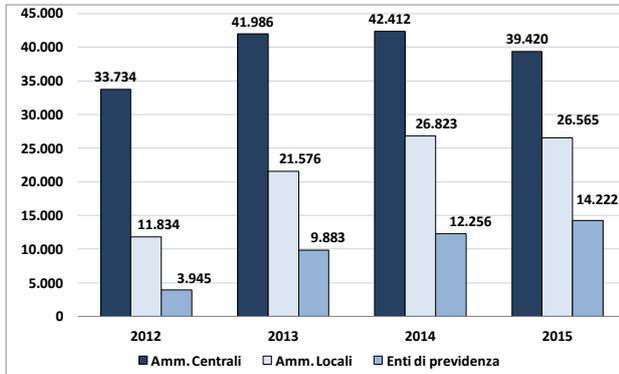
Fig. 2 - Effetti cumulati delle manovre 2012 per sottosettore della PA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Particolarmente significativo era risultato, infatti, il contributo delle amministrazioni centrali – alle quali sono in larga parte attribuiti gli effetti di maggior gettito delle misure fiscali³ - che tuttavia conservano un ruolo prevalente, in termini di quota della correzione complessiva, anche a seguito degli interventi disposti nel 2012 (figura 3).

Fig. 3 - Effetti cumulati delle manovre 2011-2012 per sottosettore della PA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

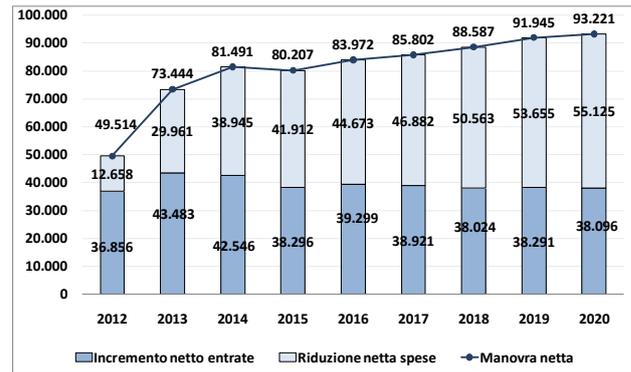
Tav.6 - Effetti cumulati delle manovre 2011-2012 per sottosettore della PA (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015
Entrate	36.856	43.483	42.546	38.296
- Amm. Centrali	30.680	37.889	37.489	33.178
- Amm. Locali	4.705	3.776	3.421	3.072
- Enti di previdenza	1.471	1.818	1.636	2.046
Spese	-12.658	-29.961	-38.945	-41.912
- Amm. Centrali	-3.054	-4.096	-4.923	-6.242
- Amm. Locali	-7.130	-17.800	-23.402	-23.493
- Enti di previdenza	-2.474	-8.065	-10.620	-12.177
TOTALE	49.514	73.444	81.491	80.207

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Complessivamente valutata, anche a seguito degli interventi disposti nel corso del 2012, la manovra netta (che in valore assoluto cresce da 49 miliardi nel 2012 a oltre 93 miliardi nel 2020) evidenzia una composizione che si basa soprattutto sugli interventi di contenimento della spesa, dopo un iniziale triennio in cui risulta prevalente il contributo delle misure di incremento delle entrate (figura 4). Nel corso del periodo considerato, infatti, la riduzione delle spese passa dal 26 per cento del 2012 al 59 per cento del 2020, rispetto a un incremento delle entrate che passa dal 74 al 41 per cento della correzione complessiva.

Fig. 4 – Evoluzione e composizione della manovra netta (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

4. Il decreto legge n. 95/2012. Le misure di spending review

Con il decreto legge n. 95/2012⁴ il Governo, in un quadro di crescente attenzione alla valutazione della spesa pubblica, ha avviato un nuovo ciclo di *spending review* con l'obiettivo prioritario di conseguire la strutturale correzione della spesa. La manovra disposta con il decreto legge, complessivamente neutrale sull'indebitamento netto (gli effetti ammontano a poco più di 600 milioni nel 2012, a 16 milioni nel 2013, a 27 milioni nel 2014 e a 627 milioni nel 2015), determina misure correttive lorde per circa 4,6 miliardi nel 2012, 10,8 miliardi nel 2013, 11,6 e 12,1 miliardi negli anni 2014 e 2015. La correzione opera esclusivamente dal lato delle uscite e, in questo ambito, sulle voci di parte corrente che concorrono, in media d'anno, per oltre l'80 per cento alla manovra lorda.

Dal lato degli impieghi, le risorse sono utilizzate per la maggior parte a compensazione di interventi di riduzione delle entrate che, complessivamente, scontano una diminuzione netta di 3,4 miliardi nel 2012; 6,8 miliardi nel 2013 e oltre 10 miliardi nei due anni successivi (tavola 7).

Tav.7- Effetti del decreto legge n. 95/2012 (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015
Manovra lorda	4.568	10.839	11.559	12.073
Maggiori entrate	0	72	0	0
Minori spese	4.568	10.767	11.559	12.073
- spese correnti	4.000	9.123	9.987	10.452
- spese in conto capitale	568	1.644	1.572	1.621
Interventi	3.966	10.823	11.532	11.445
Minori entrate	3.392	6.837	10.237	10.300
Maggiori spese	574	3.986	1.295	1.145
- spese correnti	574	3.433	742	592
- spese in conto capitale	0	553	553	553
Effetti indebitamento netto	602	16	27	627
Variatione netta entrate	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300
Variatione netta spese	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928
- spese correnti	-3.426	-5.690	-9.245	-9.860
- spese conto capitale	-568	-1.091	-1.019	-1.068

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

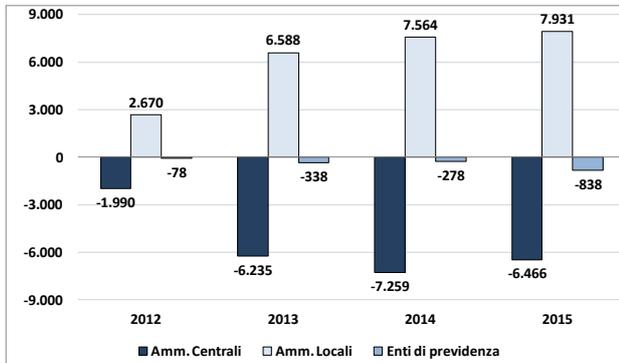
³ Per un confronto con gli effetti per sottosettore degli interventi disposti nel corso del 2011 si veda la nota breve "Le manovre di finanza pubblica del 2011", RGS, gennaio 2012.

⁴ Convertito dalla L. n.135/2012.

4.1 L'articolazione della manovra per sottosettore delle amministrazioni pubbliche

Tra i sottosestori delle amministrazioni pubbliche, il decreto legge n. 95 del 2012 dispone una correzione netta del bilancio delle Amministrazioni locali per un importo pari a 2,7 miliardi nel 2012, 7 miliardi nel 2013 e 8 miliardi nel biennio successivo (figura 5).

Fig.5 – Manovra netta per sottosettore della PA (milioni di euro).



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Il contributo delle Amministrazioni locali, alle manovre di finanza pubblica, è realizzato principalmente attraverso la revisione degli obiettivi loro assegnati con il Patto di stabilità interno e la riduzione di risorse erariali loro spettanti. Ulteriori risparmi provengono da interventi previsti nel settore sanitario, per il quale il decreto dispone misure nelle aree di spesa nelle quali si rilevano inefficienze gestionali o inapproprietezze nell'uso delle risorse.

Il differimento e l'attenuazione dell'incremento delle aliquote IVA, previsto a legislazione vigente, determina il risultato osservato per le Amministrazioni centrali (tavola 8).

Tav.8 - Effetti della manovra per sottosettore della PA (milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015
Entrate	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300
- Amm. centrali	-3.304	-6.617	-9.978	-9.976
- Amm. locali	-10	-19	-33	-41
- Enti di previdenza	-78	-130	-226	-283
Spese	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928
- Amm. centrali	-1.314	-382	-2.719	-3.511
- Amm. locali	-2.680	-6.607	-7.597	-7.972
- Enti di previdenza	0	208	52	555
TOTALE	602	16	27	627

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

4.2 Le principali misure previste

Gli interventi disposti con il decreto legge determinano una riduzione netta della spesa delle Amministrazioni pubbliche per circa 4 miliardi nel 2012, 6,8 miliardi nel 2013, 10,3 miliardi nel 2014 e 11 miliardi nel 2015 (tavola 9).

Su tale versante, tra le principali misure, si segnalano le disposizioni che assegnano a ciascun Ministero obiettivi di

risparmio da conseguire mediante proposte riallocative di spesa o, in alternativa, con riduzioni lineari degli stanziamenti rimodulabili, che le stesse amministrazioni comunicano ai fini della predisposizione della legge di stabilità 2013 (per un importo pari a 1,5 miliardi per il 2013 e il 2014 e di 1,6 miliardi a decorrere dal 2015). Si cerca in questo modo di superare l'approccio dei tagli lineari, chiedendo invece alle stesse amministrazioni di indicare, tra le diverse opzioni, le voci di bilancio su cui intervenire per conseguire i risparmi richiesti.

Con riferimento al settore degli acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni pubbliche è previsto il rafforzamento del sistema centralizzato degli acquisti per alcune categorie merceologiche, nonché la nullità dei contratti stipulati in violazione di questo obbligo. La riduzione delle spese attesa da questi interventi è calcolata sulla base del confronto statistico dei costi di gestione sostenuti dalle diverse amministrazioni.

Nell'ambito della riorganizzazione delle strutture si interviene tramite la riduzione delle strutture dirigenziali e degli organici delle Amministrazioni centrali dello Stato (nella misura minima del 20 per cento degli uffici dirigenziali e del 10 per cento del personale non dirigenziale). Altre misure hanno riguardato l'estensione della limitazione del *turn-over* ai Vigili del Fuoco, i Corpi di Polizia, le Università e gli Enti di ricerca. Complessivamente, da queste misure si attendono risparmi crescenti nel tempo che dovrebbero arrivare a oltre 700 milioni nel 2015.

Ancora nell'ambito della razionalizzazione della spesa sono previste norme che inducono a un miglior utilizzo del patrimonio pubblico e alla riduzione dei costi delle locazioni passive, attraverso l'individuazione di parametri di riferimento in termini di superficie/addetto.

Tav.9 - Effetti del DL n. 95/2012 (milioni di euro; al lordo degli effetti indotti)

	2012	2013	2014	2015
Manovra lorda	4.568	10.839	11.559	12.073
Maggiori entrate	0	72	0	0
Minori spese	4.568	10.767	11.559	12.073
Riduzione delle spese dei Ministeri	0	1.528	1.574	1.649
Concorso Enti Territoriali	2.300	5.200	5.500	5.775
Riduzione finanziamento SSN	900	1.800	2.000	2.100
Riduzione spese per acquisto beni e servizi	141	615	615	615
Riduzione Fondo contributi pluriennali	500	500	400	400
Riduzione finanziamento Enti e Enti di ricerca	153	410	410	410
Misure sul pubblico impiego (compreso turn-over Vigili del fuoco e Corpi di Polizia)	107	319	665	730
Altro	467	394	394	393
Interventi	3.966	10.823	11.532	11.445
Minori entrate	3.392	6.837	10.237	10.300
Riduzione aliquote IVA	3.280	6.560	9.840	9.840
Altro	112	277	397	460
Maggiori spese	574	3.986	1.295	1.145
Crediti di imposta rate ammortamento mutui ricostruzione Emilia	0	450	450	450
Terremoto	0	550	550	0
Misure sostegno autotrasporto	0	400	0	0
Missioni di pace internazionali	0	1.000	0	0
Lavoratori salvaguardati riforma pensionistica	0	0	190	590
Fondo art. 7-quinquies, c.1, Dl n. 5/2009	0	658	0	0
Fabbisogno emergenza Nord Africa	495	0	0	0
5 per mille	0	400	0	0
Altro	79	528	105	105
Effetti indebitamento netto	602	16	27	627
Effetto netto sulle entrate	-3.392	-6.766	-10.237	-10.300
Effetto netto sulla spesa	-3.994	-6.781	-10.264	-10.928

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Ulteriori risorse sono assicurate da disposizioni che hanno interessato gli enti locali e il settore della sanità. Il contributo degli enti locali alla manovra è ottenuto – come già ricordato – attraverso la revisione degli obiettivi loro assegnati con il Patto

di stabilità interno e la riduzione di risorse erariali loro spettanti (per un importo pari a 2,3 miliardi nel 2012 e di oltre 5 miliardi a partire dal 2013). Nel settore della sanità sono stati adottati provvedimenti volti ad assicurare una gestione più efficiente delle risorse, in particolare in campo della spesa farmaceutica, dove è aumentato lo sconto obbligatorio praticato al Servizio Sanitario Nazionale, ridotto il tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale, nonché rideterminato il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera.

Lo slittamento dell'aumento delle aliquote IVA comporta un effetto di riduzione netta delle entrate pari a 3,3 miliardi per il 2012, 6,6 miliardi per il 2013 e 9,8 miliardi per il 2014 e per il 2015. Altra parte delle risorse reperite sono impiegate per finanziare gli interventi di ricostruzione legati al sisma dell'Emilia Romagna (per 550 milioni sia nel 2013, sia nel 2014), le missioni di pace internazionali del 2013 (per un importo pari a 1 miliardo) e per ampliare la platea di soggetti rientranti nella categoria dei "salvaguardati" nell'ambito dell'ultima riforma pensionistica, per un ammontare di 190 milioni nel 2014 e 590 milioni nel 2015.

5. La legge di stabilità 2013

La legge di stabilità per il 2013⁵ opera in continuità con gli interventi di contenimento della spesa disposti con il precedente decreto legge n. 95 del 2012 e in coerenza con il quadro degli obiettivi di finanza pubblica indicato nella nota di Aggiornamento del DEF 2012.

In termini di indebitamento netto, in particolare, le misure contenute nel disegno di legge di stabilità prevedono, nel 2013, l'utilizzo (per circa 2,3 miliardi) del margine positivo stimato tra la previsione tendenziale e l'obiettivo programmatico delle Amministrazioni pubbliche. La manovra appare invece sostanzialmente neutrale nel restante periodo di previsione (tavola 10).

Tav.10 - Effetti della legge di stabilità 2013-2015 (milioni di euro)

	2013	2014	2015
Manovra lorda	10.290	10.980	10.547
Maggiori entrate	4.505	5.425	4.955
Minori spese	5.785	5.555	5.592
- spese correnti	4.661	4.663	4.723
- spese in conto capitale	1.125	891	870
Interventi	12.609	10.843	10.168
Minori entrate	6.397	6.302	5.238
Maggiori spese	6.212	4.541	4.931
- spese correnti	4.048	3.177	2.957
- spese in conto capitale	2.164	1.364	1.974
Effetti indebitamento netto	-2.319	137	379
Variazione netta entrate	-1.892	-876	-283
Variazione netta spese	427	-1.014	-662
- spese correnti	-613	-1.486	-1.766
- spese conto capitale	1.040	472	1.104

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari del provvedimento.

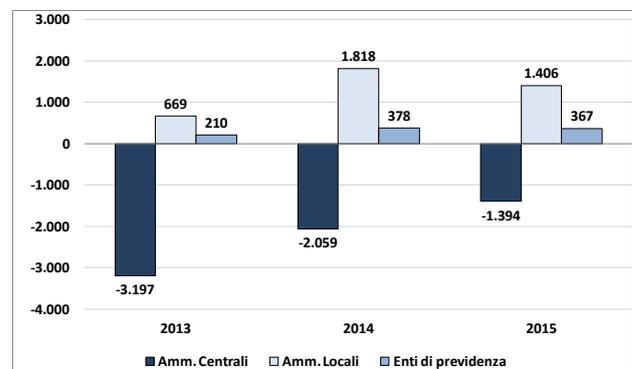
In questo quadro, i risparmi conseguiti dal lato della spesa e le maggiori entrate derivanti dalle misure contenute nella stessa legge di stabilità sono interamente utilizzati a copertura degli effetti dei provvedimenti di carattere espansivo. Questi ultimi operano sia dal lato della spesa (per 6,2 miliardi nel 2013, 4,5 miliardi nel 2014 e 4,9 nel 2015) che da quello delle entrate (per 6,3 miliardi nel 2013 e nel 2014 e 5,2 miliardi nel 2015).

La manovra di fine anno determina quindi una apprezzabile ricomposizione tra le voci del bilancio, con una riduzione netta delle spese (che si concentra nella parte relativa a quelle correnti) a cui si contrappone un decremento delle voci di entrata. Aumentano invece le spese in conto capitale per oltre 1 miliardo nel 2013, circa 500 milioni nel 2014 e 1,1 miliardi nel 2015.

5.1 L'articolazione della manovra per sottosettore delle amministrazioni pubbliche

Tra i sottosectori delle amministrazioni pubbliche (figura 6 e tavola 11), risulta prevalente, per quelle locali, la riduzione delle spese (rispettivamente pari a 629 milioni nel 2013, 2,7 e 2,6 miliardi nel 2014 e nel 2015) disposta soprattutto attraverso il rafforzamento dei vincoli disposti con il Patto di stabilità interno. Per le Amministrazioni centrali pesa, invece, soprattutto la riduzione delle entrate, riferibile prevalentemente all'ulteriore intervento sulle aliquote IVA, nonché la necessità di rifinanziare alcune spese legate a interventi di manutenzione della rete stradale e ferroviaria, nonché alla prosecuzione di opere infrastrutturali già avviate.

Fig. 6- Manovra netta per sottosettore della PA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari del provvedimento

Tav.11 - Effetti della manovra per sottosettore della PA (milioni di euro)

	2013	2014	2015
Entrate	-1.892	-876	-283
- Amm. centrali	-2.107	-42	836
- Amm. locali	40	-910	-1.201
- Enti di previdenza	175	76	82
Spese	427	-1.014	-662
- Amm. centrali	1.090	2.016	2.231
- Amm. locali	-629	-2.728	-2.607
- Enti di previdenza	-35	-302	-285
TOTALE	-2.319	137	379

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari del provvedimento.

⁵ L.n. 228 del 2012

5.2 Le principali misure previste

Il disegno di legge di stabilità 2013 realizza gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012, consentendo, al contempo, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine nel 2013 e il finanziamento di alcune spese indifferibili. Nell'ambito della stessa legge di stabilità sono previsti inoltre interventi che riducono il carico tributario nel tentativo di conferire maggiore equità al sistema fiscale e di incentivare la produttività del lavoro.

Dal lato delle entrate, la manovra dispone dunque la sterilizzazione dell'incremento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria IVA nel 2013 e la completa sterilizzazione dell'incremento previsto per l'aliquota ridotta a partire dallo stesso anno (con una conseguente riduzione di entrate di circa 4,4 miliardi nel 2013 e rispettivamente di 2,3 miliardi nel biennio successivo), nonché la proroga di misure agevolative per l'incremento della produttività del lavoro (per complessivamente circa 2,2 miliardi). È previsto inoltre un incremento di detrazioni per figli a carico che comporta una riduzione del prelievo fiscale complessivamente per circa 3,5 miliardi nel triennio considerato (tavola 12).

In direzione di un incremento delle entrate, ulteriori misure riguardano l'introduzione dell'imposta di bollo sulle transazioni finanziarie (3,4 miliardi di euro nel triennio considerato), la stabilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti (per complessivi 3,3 miliardi nel triennio 2013-2015), l'aumento degli acconti sulle riserve tecniche delle imprese di assicurazione (per complessivi 1,4 miliardi nel triennio 2013-2015) e la riduzione delle agevolazioni per l'acquisto di auto ad uso aziendale (per complessivi 1,5 miliardi nel triennio 2013-2015).

Una notazione a parte meritano gli interventi in materia di IMU che dispongono, ad invarianza di risorse, una diversa attribuzione del gettito rispetto a quanto previsto dal previgente regime.

RAZIONALIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA DELL'IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA (IMU)

I commi 380 e seguenti della legge di stabilità n. 228/2012 prevedono, per gli anni 2013 e 2014, una ridefinizione del quadro normativo in materia di imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del decreto legge n. 201/2011 sostanzialmente finalizzata ad attribuire il gettito della predetta imposta ai Comuni, mantenendo in capo allo Stato il solo gettito ad aliquota base derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.

Il nuovo ruolo centrale attribuito alle autonomie comunali è poi potenziato dall'istituzione del fondo di solidarietà comunale, in sostituzione del fondo sperimentale di riequilibrio dei comuni delle regioni a statuto ordinario e dei trasferimenti erariali dei comuni delle regioni Sicilia e Sardegna, la cui dotazione finale non è più determinata a livello centrale né alimentata dalla fiscalità generale, ma rinviata ad autonome scelte dei comuni, che ne fissano l'ammontare stabilendo la quota del gettito IMU comunale destinata annualmente alla sua alimentazione.

Tra le principali norme in materia di spesa, la legge di stabilità prevede, nell'ambito delle voci di parte corrente, l'istituzione di un fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili pubblici conferiti a fondi immobiliari (1,7 miliardi nel triennio); la creazione di un fondo per il finanziamento degli

oneri del trasporto pubblico locale, alimentato da una compartecipazione all'accisa su benzina e gasolio e ripartite tra le Regioni sulla base di criteri di efficientamento, in cui confluiscono tutte le risorse finanziarie precedentemente destinate dallo stato allo scopo, con un incremento annuo di circa 450 milioni rispetto alle risorse previste prima della riorganizzazione; l'incremento del fondo per gli interventi in materia di politiche sociali, per le non autosufficienze e risorse per le borse di studio e lo smaltimenti rifiuti del comune dell'Aquila per un ammontare di 260 milioni nel 2013.

Sul versante della spesa in conto capitale, la manovra dispone nuove risorse per la manutenzione straordinaria e per gli investimenti nella rete ferroviaria (per 850 milioni nel triennio di previsione) e per gli interventi di manutenzione straordinaria della rete stradale (300 milioni nel biennio 2013-2014). La legge di stabilità prevede un ulteriore stanziamento per la realizzazione del sistema MOSE (500 milioni per il triennio 2013-2015) e l'autorizzazione di spesa per la realizzazione della linea ferroviaria Lione-Torino (per circa complessivi 700 milioni).

Tav.12-Effetti finanziari della manovra (in milioni di euro e al lordo degli effetti indotti)

	2013	2014	2015
MANOVRA LORDA	10.290	10.980	10.547
Maggiori entrate	4.505	5.425	4.955
<i>Di cui:</i>			
Imposta di bollo sulle transazioni finanziarie	1.004	1.215	1.202
Stabilizzazione incremento accise carburanti	1.107	1.107	1.107
Aumento acconti riserve tecniche impr. assic.	623	374	374
Riduzioni agevolazioni acquisto auto aziendali	412	549	532
Minori spese	5.785	5.555	5.592
Minori spese correnti	4.661	4.663	4.723
<i>Di cui:</i>			
Razionalizzazione spesa settore sanitario	600	1.000	1.000
Riduzione spesa Enti territoriali	1.500	1.500	1.500
Fondo TPL - soppressione capitolo 2817 e 2802 Mef	1.135	1.157	1.093
Riduzioni spese correnti Ministeri Effetti DL 95/2012	16	-1	-1
Minori spese in conto capitale	1.125	891	870
<i>Di cui:</i>			
Riduzione spesa Enti territoriali	700	700	700
INTERVENTI	12.609	10.843	10.168
Minori entrate	6.397	6.302	5.238
<i>Di cui:</i>			
Sterilizzazione incremento aliquota IVA	4.442	2.324	2.324
Proroga detassazione produttività del lavoro	950	1.000	200
Incremento detrazioni figli a carico	939	1.341	1.206
Maggiori spese	6.212	4.541	4.931
Maggiori spese correnti	4.048	3.177	2.957
<i>Di cui:</i>			
Fondo fitto immobili	249	847	590
Credito d'imposta autotrasportatori	159	212	212
Fondo finanziamento TPL	1.600	1.600	1.600
Fondo interventi politiche sociali, non autosufficienza e Comune de l'Aquila - smaltimento rifiuti	260	0	0
Minore concorso alla manovra Enti locali, Patto di stabilità incentivato e Fondo di solidarietà comunale	600	0	0
Maggiori spese in conto capitale	2.164	1.364	1.974
<i>Di cui:</i>			
Manutenzione straordinaria RFI	250	300	300
Manutenzione straordinaria ANAS	200	100	0
Realizzazione sistema MOSE	45	200	253
Torino - Lione	20	140	550
Fondi multilaterali di sviluppo e Fondo globale	295	295	295
Effetti indebitamento netto	-2.319	137	379
- Totale riduzione spese Ministeri - effetti DL 95/2012	16	-1	-1
- Totale effetti disegno di Legge di Stabilità 2013	-2.335	139	380
Margine tendenziale - programmatico	3.165		

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Tra le misure di minore spesa, sono previste disposizioni nel settore sanitario per la riduzione delle uscite per prestazioni relative a contratti di appalto e forniture di beni e servizi e la

rimodulazione dei tetti di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici (600 milioni nel 2013 e 1 miliardo di euro dal 2014). Sono inoltre adottati interventi diretti al contenimento della spesa degli enti territoriali, principalmente, attraverso l'inasprimento degli obiettivi di risparmio assegnati con il decreto legge n. 95/2012. Tra questi, più rilevante risulta la correzione richiesta alle Regioni, mentre maggiormente tutelati risultano i Comuni, in particolare quelli con popolazione inferiore a 5 mila abitanti, per i quali è prevista una riduzione della percentuale applicata ai fini del calcolo degli obiettivi di saldo finanziario da conseguire per il 2013.

Nell'ambito dello stesso provvedimento trovano infine attuazione le norme di riduzione della spesa proposte dai singoli Ministeri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 7, commi 12-15, del decreto-legge 95/2012. La misura della correzione è coerente con gli obiettivi loro assegnati con il citato decreto e pertanto non si rilevano sostanziali effetti sull'indebitamento netto che risultano, per tali importi, già considerati nei tendenziali di finanza pubblica illustrati nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2012.

*Per informazioni e approfondimenti contattare la segreteria
dell'Ispettorato generale del bilancio
della Ragioneria Generale dello Stato allo 06.47613811
o scrivere a rgs.segreteria.igpb@tesoro.it*



[www.rgs.mef.gov.it]

Palazzo Sanzani - Corso V. F. di Giustiniani, 100 - 00187 Roma - Tel. 06/47591 - Fax 06/47592



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze