



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. Il testo approvato dal
Senato (A.C. 4612)**

Settembre 2011
n. 13



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 effetti sui saldi e la composizione della manovra	2
2. La composizione della manovra per sottosettori	8
3. Le manovre di consolidamento di luglio e agosto 2011	8

Premessa

Il dossier analizza gli effetti finanziari, in termini di indebitamento netto, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, come modificato nel corso dell'esame al Senato (A.C. 4612).

Rinviando al dossier n. 12 dell'agosto scorso per un'analisi più generale del provvedimento, ci si sofferma sugli effetti delle modifiche intervenute nel corso dell'iter parlamentare.

Le analisi si basano sui dati contenuti nella relazione tecnica e nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegati al testo iniziale (A.S. 2887) e al testo dell'emendamento 1.900 presentato dal Governo nel corso dell'esame in Assemblea al Senato, nonché sull'ulteriore documentazione presentata. 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 e nelle Nota di verifica n. 333 del Servizio Bilancio dello Stato della Camera.

1. Gli effetti sui saldi e la composizione della manovra

Il decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, approvato in prima lettura al Senato, contiene 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). Esse integrano, e in parte modificano anticipandone gli effetti, le misure del DL 98/2011 convertito dalla legge n. 111 nello scorso mese di luglio.

Il riacutizzarsi della crisi finanziaria nei primi giorni del mese di settembre hanno indotto il Governo a rafforzare ulteriormente la manovra oggetto del decreto in esame rispetto al testo iniziale.

Questo prevedeva un 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. Le modifiche approvate nel corso dell'iter parlamentare puntano a conseguire un'ulteriore riduzione dell'indebitamento pari a circa lo 0,3 per cento del PIL in ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014¹.

Tabella 1.1

Effetti della manovra in termini di indebitamento netto	(% Pil)			
	2011	2012	2013	2014
Manovra - DL 98/2011 conv. L. 111/2011	0,1	0,3	1,4	2,7
Manovra - DL n. 138/2011				
- testo iniziale	-	1,1	1,5	0,4
- modifiche Senato	-	0,3	0,3	0,3
Totale manovra	0,1	1,7	3,2	3,4

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

La tabella 1.2 evidenzia gli effetti del decreto-legge n. 138/2011 e relativi emendamenti articolati per entrate e spese. Rispetto al testo iniziale, che prevedeva una riduzione dell'indebitamento netto pari a circa 18,4 miliardi nel 2012, 25,5 miliardi nel 2013 e 7,4 miliardi nel 2014, le modifiche intervenute al Senato comportano un ulteriore miglioramento pari a 700 milioni nel 2011, a 4,3 miliardi nel 2012 e a 4,4 miliardi in ciascuno degli anni 2013 e 2014.

In termini di *manovra netta* (pari alla somma delle maggiori entrate e delle minori spese nette) il provvedimento in esame determina, pertanto, un effetto di miglioramento del saldo pari a 732 milioni nel 2011, 22,7 miliardi nel 2012, 29,9 miliardi nel 2013 e 11,8 miliardi nel 2014.

¹ In mancanza di un quadro macroeconomico aggiornato, l'incidenza sul prodotto della manovra prende a riferimento il valore del PIL nominale contenuto nel DEF 2011.

La manovra può essere esaminata anche in termini di risorse e impieghi (tabella 1.3). Per quanto riguarda la composizione della *manovra lorda*, nel 2012 le **risorse** vengono reperite in modo bilanciato dal lato delle entrate e delle spese, con maggiori entrate pari a 14 miliardi (57 per cento delle risorse) e con minori spese pari a 10,7 miliardi (43 per cento). Nel biennio successivo, le risorse sono costituite principalmente da entrate, per un ammontare pari a 22,1 miliardi nel 2013 (74 per cento delle risorse) e 10,5 miliardi nel 2014 (87 per cento). Nel testo modificato diventano, inoltre, rilevanti gli effetti della manovra anche per l'esercizio in corso, per il quale si prevedono maggiori entrate per circa 700 milioni.

Tabella 1.2

D.L. 138/2011 - Articolazione della manovra per entrate e spese

(milioni di euro)

	2011			2012			2013			2014		
	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale
Indebitamento netto												
Maggiori entrate	32	700	732	9.725	4.343	14.068	17.722	4.399	22.121	6.132	4.389	10.521
Minori entrate												
Entrate nette	32	700	732	9.725	4.343	14.068	17.722	4.399	22.121	6.132	4.389	10.521
Maggiori spese		7	7	2.000	24	2.024	58	30	88	196		196
Minori spese		7	7	10.630	24	10.654	7.796	30	7.826	1.497		1.497
Spese Nette	0	0	0	-8.630	0	-8.630	-7.738	0	-7.738	-1.301		-1.301
Totale manovra netta	32	700	732	18.355	4.343	22.698	25.460	4.399	29.859	7.433	4.389	11.822

Per variazioni nette di spesa: segno negativo indica miglioramento.

Tabella 1.3

D.L. 138/2011 - Articolazione della manovra per risorse e impieghi

(milioni di euro)

	2011			2012			2013			2014		
	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale
Indebitamento netto												
Maggiori entrate	32	700	732	9.725	4.343	14.068	17.722	4.399	22.121	6.132	4.389	10.521
Minori spese		7	7	10.630	24	10.654	7.796	30	7.826	1.497		1.497
Totale risorse	32	707	739	20.355	4.367	24.722	25.518	4.429	29.947	7.629	4.389	12.018
Minori entrate												
Maggiori spese		7	7	2.000	24	2.024	58	30	88	196		196
Totale impieghi		7	7	2.000	24	2.024	58	30	88	196		196
Totale manovra netta	32	700	732	18.355	4.343	22.698	25.460	4.399	29.859	7.433	4.389	11.822

Nel presente dossier, l'imputazione di alcune voci ai fini dell'evidenziazione della composizione tra maggiori/minori spese e entrate riflette alcune differenze rispetto alle precedenti analisi.

In particolare, il contributo di solidarietà, che prima era indicato nell'importo lordo tra le maggiori entrate, accompagnato da una posta dal lato delle minori entrate (connessa alla relativa perdita di gettito), viene ora indicato come maggiore entrata, nell'importo netto.

Inoltre, il prospetto riepilogativo iniziale non indicava il gettito per il 2012 della cosiddetta Robin Tax; il testo del DL specificava che il maggior gettito della Robin Tax, stimato in misura non inferiore a 1.800 milioni, poteva essere portato in riduzione per il 50 per cento dei tagli ai ministeri e per il restante 50 per cento ai risparmi derivanti dal patto di stabilità interno. Nel prospetto riepilogativo iniziale le economie di spesa venivano indicate nell'intero importo lordo richiesto e il maggior gettito non veniva evidenziato.

Il testo modificato attribuisce la possibilità di scontare il gettito della Robin Tax, per l'intero importo di 1,8 miliardi, a riduzione dei risparmi ai soli enti territoriali. Il prospetto riepilogativo della manovra approvata dal Senato registra l'emendamento, ma modifica altresì i criteri di imputazione della cd. Robin Tax. Il prospetto riepilogativo nel 2012 registra quindi tra le maggiori entrate quelle attese dalla Robin Tax e riduce di pari importo la riduzione di spesa a carico delle amministrazioni territoriali. Per omogeneità di trattamento dei dati, nella tabella 1.3 il gettito previsto per il 2012 della Robin Tax viene scontato tra le maggiori entrate sia nel testo iniziale che in quello emendato e parallelamente vengono ridotti i risparmi di spesa.

Dal lato degli **impieghi**, resta confermato che la maggiore riallocazione si ha nel 2012, esercizio nel quale è previsto un rifinanziamento del Fondo ISPE per 2 miliardi, a fronte di complessive maggiori spese per 88 milioni nel 2013 e 196 milioni nel 2014.

In relazione ai principali *settori di intervento* (cfr. tabella 1.4 e grafico 1.1), dal lato delle **risorse**, si riduce l'apporto del contributo di solidarietà, ora circoscritto ai redditi più elevati (54 milioni nel 2012 e 144 milioni annui nel successivo biennio): il minor gettito rispetto al testo iniziale è più che compensato dalle entrate rivenienti dalla lotta all'evasione (727 milioni nel 2012, 1.576 milioni nel 2013 e 1.595 milioni nel 2014), cui si aggiungono le entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota IVA dal 20 al 21 per cento (700 milioni nel 2011 e 4,2 miliardi annui nel successivo triennio).

Restano confermati gli importi attribuiti al prelievo sui giochi e all'accisa sul tabacco (1,5 miliardi per ciascun anno), alla tassazione delle rendite finanziarie (1,4 miliardi nel 2012, 1,5 miliardi nel 2013 e 1,9 miliardi nel 2014) e alla Robin Tax (1,8 miliardi nel 2012 e 900 milioni annui nel 2013 e 2014). Per il biennio 2012-2013 si conferma, 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 2014².

Dal lato delle **minori spese**, i maggiori risparmi di spesa derivano dalla riduzione della spesa per Ministeri (6 miliardi nel 2012 e 2,5 miliardi nel 2013) e dai risparmi relativi al trattamento retributivo del pubblico impiego (430 milioni nel 2012, 2 miliardi nel 2013 e 1,5 miliardi nel 2014). In base alle modifiche intervenute al Senato, si riducono nel 2012 per l'importo corrispondente alla Robin Tax i risparmi derivanti revisione del Patto di stabilità interno (da 6 a 4,2 miliardi), mentre si confermano quelli attesi per il 2013 (3,2 miliardi). La tabella 1.4 non riporta gli effetti dell'anticipo al 2014 dell'adeguamento delle pensioni di vecchiaia delle donne nel settore privato, misura che determina risparmi a decorrere dal 2015 (90 milioni) che aumentano negli anni successivi per giungere ad oltre 700 milioni nel 2021.

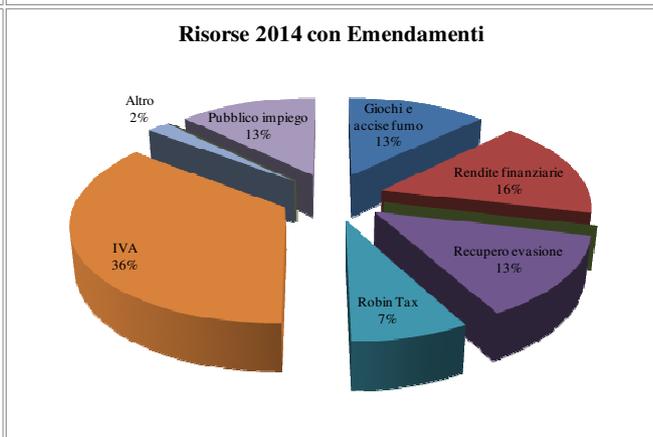
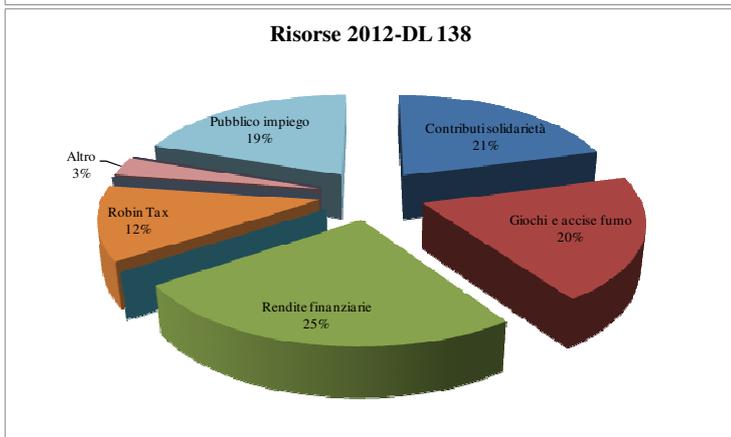
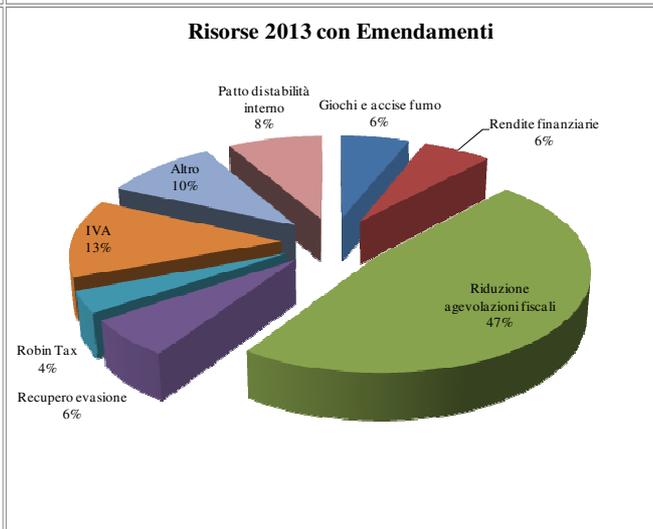
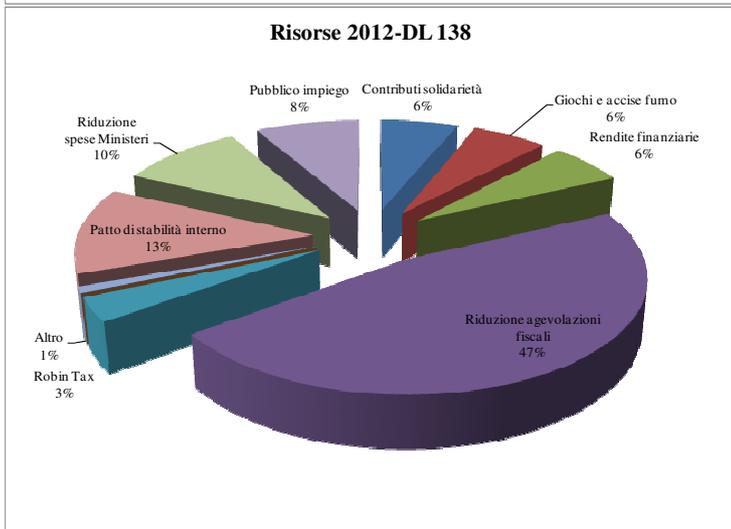
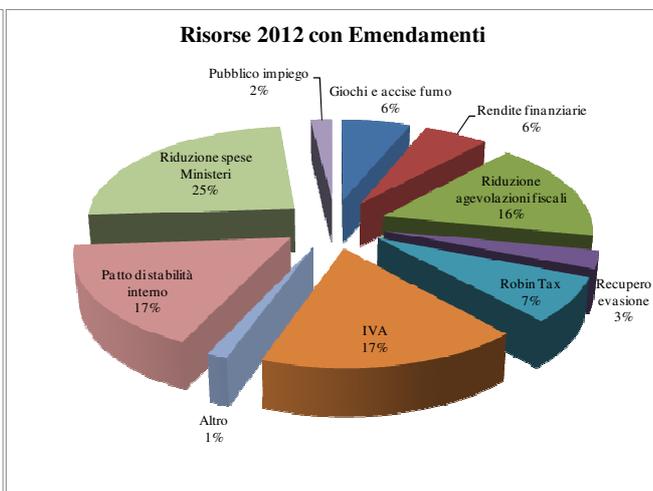
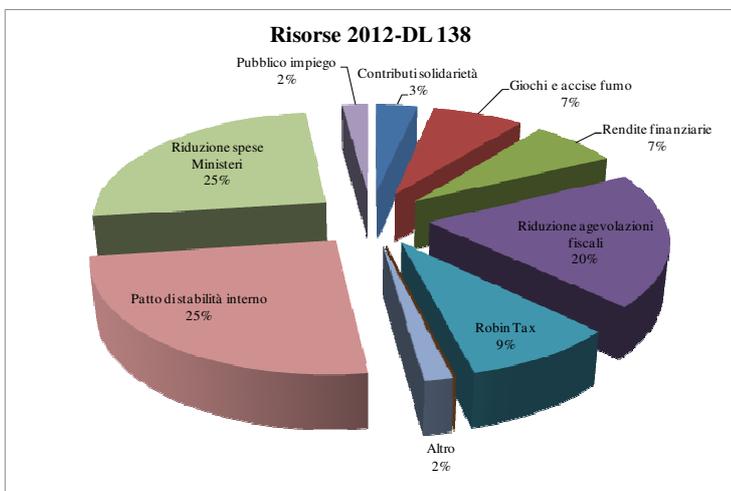
² Tale riduzione troverà applicazione o in via diretta come tagli alle agevolazioni, o nell'ambito del riordino della spesa in materia sociale e dei regimi di esenzione e favore fiscale prevista entro il 30 settembre 2012.

Tabella 1.4

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

	2011			2012			2013			2014		
	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale
Indebitamento netto												
Maggiori entrate	32	700	732	9.725	4.343	14.068	17.722	4.399	22.121	6.132	4.389	10.521
Contributi solidarietà				674	-620	54	1.557	-1.413	144	1.586	-1.442	144
Giochi e accise fumo				1.500		1.500	1.500		1.500	1.500		1.500
Rendite finanziarie				1.421		1.421	1.534		1.534	1.915		1.915
Riduzione agevolazioni fiscali				4.000		4.000	12.000		12.000			
Recupero evasione					727	727		1.576	1.576		1.595	1.595
Robin Tax				1.800		1.800	900		900	900		900
IVA		700	700		4.236	4.236		4.236	4.236		4.236	4.236
Altro	32		32	330		330	231		231	231		231
Minori spese		7	7	10.630	24	10.654	7.796	30	7.826	1.497		1.497
Patto di stabilità interno				5.100	-900	4.200	3.200		3.200			
Riduzione spese Ministeri				5.100	900	6.000	2.500		2.500			
Pubblico impiego				430		430	2.096		2.096	1.497		1.497
Altro		7	7		24	24		30	30			
Totale risorse	32	707	739	20.355	4.367	24.722	25.518	4.429	29.947	7.629	4.389	12.018
*Contributo solidarietà al netto degli effetti indotti												
	2011			2012			2013			2014		
	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale
Indebitamento netto												
Minori entrate												
Altro												
Maggiori spese		7	7	2.000	24	2.024	58	30	88	196		196
Fondo ISPE				2.000		2.000						
Altro		7	7		24	24	58	30	88	196		196
Totale impieghi		7	7	2.000	24	2.024	58	30	88	196	0	196

Grafico 1.1
D.L. 138/2011 - Composizione delle risorse per il 2012-2014



2. La composizione della manovra per sottosettori

La tabella 2.1 presenta la riclassificazione per sottosettore degli effetti finanziari delle disposizioni contenute nel DL n. 138, come modificato in prima lettura al Senato.

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.

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.

Per effetto delle modifiche intervenute, si accentua il contributo netto delle **Amministrazioni Centrali** (AC) che ammonta a circa 14 miliardi nel 2012, a 12,6 miliardi nel 2013 e 10,5 miliardi nel 2014. È riconducibile a tale livello di governo il 75 per cento della manovra netta nel 2012, il 71 per cento nel 2013 e l'89 per cento nel 2014. Tale risultato è ottenuto prevalentemente con interventi volti a realizzare maggiori entrate (pari a oltre 10 miliardi annui nel periodo 2012-2014) a fronte di minori spese nette pari a circa 4 miliardi nel 2012 e 2,5 miliardi nel 2013.

Le **Amministrazioni Locali** (AL) partecipano alla manovra con un contributo netto di circa 4,2 miliardi nel 2012 e 3,1 miliardi nel 2013, realizzato quasi interamente attraverso risparmi di spesa. 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 miliardi nel 2013 e 1,4 miliardi nel 2014.

3. Le manovre di consolidamento di luglio e agosto 2011

Il presente paragrafo esamina gli effetti cumulati delle manovre di consolidamento adottate in luglio e agosto 2011. La tabella 3.1 evidenzia in termini di entrate e di spese gli effetti dei decreti-legge n. 98 e 138 del 2011. La tabella 3.2 propone le medesime analisi articolate per sottosettore.

Tabella 2.1

D.L. 138/2011 - Effetti del D.L. 138/2011 sui sottosectori della PA in termini di IN

(Milioni di euro)

	Indebitamento Netto												% Manovra Netta		
	2011			2012			2013			2014			2012	2013	2014
	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale	DL 138/2011	Em	Totale			
Amministrazioni Centrali															
Maggiori Entrate	32	700	732	5.776	4.297	10.073	5.769	4.357	10.126	6.179	4.347	10.526			
Maggiori Spese		7	7	2.000	24	2.024		30	30						
Minori Entrate															
Minori Spese		7	7	5.100	924	6.024	2.500	30	2.530						
Manovra Netta	32	700	732	8.876	5.197	14.073	8.269	4.357	12.626	6.179	4.347	10.526	75	71	89
Amministrazioni Locali															
Maggiori Entrate				-51	45	-5	-47	42	-5	-47	42	-5			
Maggiori Spese							50		50	150		150			
Minori Entrate															
Minori Spese				5.100	-900	4.200	3.200		3.200						
Manovra Netta				5.049	-855	4.195	3.103	42	3.145	-197	42	-155	22	18	-1
Enti di Previdenza															
Maggiori Entrate															
Maggiori Spese							8		8	46		46			
Minori Entrate															
Minori Spese				430		430	2.096		2.096	1.497		1.497			
Manovra Netta				430		430	2.088		2.088	1.451		1.451	2	12	12
Totale Manovra Netta	32	700	732	14.355	4.342	18.698	13.460	4.399	17.859	7.433	4.389	11.822	100	100	100
Riduzione Agevolazioni Fiscali				4.000		4.000	12.000		12.000						
Manovra Netta Totale	32	700	732	18.355	4.342	22.698	25.460	4.399	29.859	7.433	4.389	11.822			

Per manovra netta: segno negativo indica peggioramento dei saldi.

Tabella 3.1 Effetti dei DL 98/2011 e 138/2011 in termini di entrata e spesa

(Milioni di euro)

	2011			2012			2013			2014		
	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale
Indebitamento netto												
Maggiori entrate	2.065	732	2.797	7.083	14.068	21.151	13.839	22.121	35.960	29.594	10.521	40.115
Minori entrate	194		194	474		474	520		520	766		766
Entrate nette	1.871	732	2.603	6.609	14.068	20.677	13.319	22.121	35.440	28.828	10.521	39.349
Maggiori spese	2.107	7	2.114	4.110	2.024	6.134	1.340	88	1.428	1.640	196	1.836
Minori spese	2.345	7	2.352	3.079	10.654	13.733	12.427	7.826	20.253	20.784	1.497	22.281
Spese nette	-238	0	-238	1.031	-8.630	-7.599	-11.087	-7.738	-18.825	-19.144	-1.301	-20.445
Manovra netta	2.109	732	2.841	5.578	22.698	28.276	24.406	29.859	54.265	47.972	11.822	59.794
Composizione su totale												
Entrate nette	89	100	92	118	62	73	55	74	65	60	89	66
Spese nette	11	0	8	-18	38	27	45	26	35	40	11	34
Totale Manovra	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Per variazioni nette di spesa: segno negativo indica miglioramento.

Tabella 3.2 Effetti dei DL 98/2011 e 138/2011 sui sottosectori della PA in termini di indebitamento netto

(Milioni di euro)

	Indebitamento Netto									% Manovra Netta					
	2011			2012			2013			2014			2012	2013	2014
	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale	DL 98/2011	DL 138/2011	Totale			
Amministrazioni Centrali															
Maggiori Entrate	1.997	732	2.729	5.952	10.073	16.025	9.118	10.126	19.244	8.937	10.526	19.463			
Maggiori Spese	1.168	7	1.175	6.510	2.024	8.534	940	30	970	1.240		1.240			
Minori Entrate	194		194	471		471	518		518	732		732			
Minori Spese	1.963	7	1.970	5.468	6.024	11.492	5.294	2.530	7.824	7.434		7.434			
Manovra Netta	2.598	732	3.330	4.439	14.073	18.512	12.954	12.626	25.580	14.399	10.526	24.925	76	67	63
Amministrazioni Locali															
Maggiori Entrate	50		50	1.087	-5	1.082	677	-5	672	613	-5	608			
Maggiori Spese	887		887	600		600	400	50	450	400	150	550			
Minori Entrate				3		3	2		2	34		34			
Minori Spese	382		382		4.200	4.200	5.770	3.200	8.970	11.470		11.470			
Manovra Netta	-455		-455	484	4.195	4.679	6.045	3.145	9.190	11.649	-155	11.494	19	24	29
Enti di Previdenza															
Maggiori Entrate	18		18	44		44	44		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	4	9	8
Totale Manovra Netta	2.108	732	2.840	5.578	18.698	24.276	20.406	17.859	38.265	27.972	11.822	39.794	100	100	100
Riduzione Agevolazioni Fiscali					4.000	4.000	4.000	12.000	16.000	20.000		20.000			
Manovra Netta Totale	2.108	732	2.840	5.578	22.698	28.276	24.406	29.859	54.265	47.972	11.822	59.794			

Per manovra netta: segno negativo indica peggioramento dei saldi.

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