



LA MANOVRA DI BILANCIO PER GLI ANNI 2011-2013

2008
2009
2010
2011





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Servizio Studi Dipartimentale

Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico

LA MANOVRA DI BILANCIO

per gli anni 2011-2013

Roma, giugno 2010

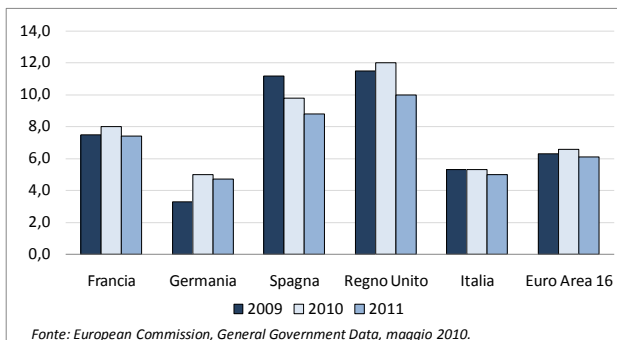
Il quadro di riferimento

In Europa, nel corso del 2009, il tasso di crescita dell'economia ha registrato una contrazione di 4,2 punti percentuali (4,1 per cento nell'area euro) rispetto all'anno precedente. Le più recenti proiezioni della Commissione europea¹ stimano per l'anno in corso una variazione positiva pari ad un punto percentuale e all'1,7 per cento nel 2011.

La finanza pubblica dell'Europa ha risentito della sfavorevole evoluzione del ciclo economico. L'indebitamento netto dell'area euro (16 paesi) è passato dal 2 per cento del 2008 al 6,3 per cento del 2009 (figura 1) e un ulteriore aumento è atteso per l'anno in corso (6,6 per cento). Negli stessi anni, valori ancora più elevati sono previsti per la Francia e per la Spagna. Al di fuori dell'euro zona, il Regno Unito dovrebbe registrare nel 2010 un indebitamento netto dell'ordine dei 12 punti percentuali sul PIL.

Il disavanzo concorre all'incremento del debito che aumenta tra il 2008 e il 2009 di circa 10 punti percentuali (dal 69,4 al 78,7 per cento del PIL). Una ulteriore espansione, fino all'84,7 per cento, è prevista per il 2011.

Fig. 1 – Indebitamento netto nei principali paesi europei (in % del PIL)



In questa cornice si colloca il quadro dei conti pubblici dell'Italia, recentemente delineato dal Governo con la Relazione Unificata sull'Economia e sulla Finanza pubblica (RUEF) diffusa lo scorso 6 maggio. In particolare, l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi nell'anno in corso (secondo le previsioni a legislazione vigente) su un valore pari al 5 per cento del PIL, a fronte di una variazione dell'economia che, dopo aver registrato una consistente riduzione nel 2009, torna a mostrare valori positivi (tavola 1). Un lieve miglioramento è previsto negli anni successivi quando, in corrispondenza di un progressivo aumento del PIL, il disavanzo dovrebbe ridursi fino al 4,3 per cento nel 2012. In relazione all'evoluzione attesa per il deficit di bilancio e per il prodotto interno lordo, il debito è previsto aumentare dal 115,8 per cento del 2009 al 118,4 per cento nel 2010. Un ulteriore aumento, al 119,5 per cento, è previsto nel 2011.

Rispetto all'ultimo documento di programmazione (Aggiornamento del Programma di Stabilità 2010-2012) la RUEF espone un lieve peggioramento delle stime, sia per quanto riguarda l'andamento del ciclo economico (nel 2010 dall'1,1

per cento all'1,0 per cento, nel 2012 dal 2,0 all'1,5 per cento), che per l'indebitamento netto (rispettivamente dal 4,3 per cento al 4,7 e dal 3,9 per cento al 4,3 nel 2011 e nel 2012).

Sono invece confermati gli obiettivi programmatici di indebitamento netto (in termini nominali, pari al 3,9 per cento del PIL nel 2011, al 2,7 per cento nel 2012) e il percorso atteso di riduzione del saldo strutturale (pari al 2,5 per cento del Pil nel 2011 e al 2 per cento nel 2012).

Tav. 1 – Principali indicatori macroeconomici e di finanza pubblica

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|
| Tasso di crescita del PIL (a prezzi costanti) | | | | | |
| RUEF 2009 (aprile 2009) | -1.0 | -4.2 | 0.3 | 1.2 | |
| DPEF 2010-2013 (luglio 2009) | -1.0 | -5.2 | 0.5 | 2.0 | 2.0 |
| RPP 2010 e nota di agg. DPEF 2010-2013 (settembre 2009) | -1.0 | -4.8 | 0.7 | 2.0 | 2.0 |
| Aggiornamento PdS (gennaio 2010) | -1.0 | -4.8 | 1.1 | 2.0 | 2.0 |
| RUEF 2010 (maggio 2010) | -1.3 | -5.0 | 1.0 | 1.5 | 2.0 |
| Indebitamento netto (in % del PIL) | | | | | |
| RUEF 2009 (Aprile 2009) | -2.7 | -4.6 | -4.6 | -4.3 | |
| DPEF 2010-2013 (luglio 2009; post-D.L. n. 78/2009) | -2.7 | -5.3 | -5.0 | -4.4 | -4.1 |
| RPP 2010 e nota di agg. DPEF 2010-2013 (settembre 2009) | -2.7 | -5.3 | -5.0 | -4.3 | -3.9 |
| Aggiornamento PdS (gennaio 2010) | -2.7 | -5.3 | -5.0 | -4.3 | -3.9 |
| RUEF 2010 (maggio 2010) | -2.7 | -5.3 | -5.0 | -4.7 | -4.3 |

Con il decreto legge n. 78 del 2010, recentemente presentato, il Governo, ha adottato gli interventi necessari ad assicurare la stabilità finanziaria del nostro paese e a conseguire gli obiettivi di bilancio programmatici. Tali obiettivi riflettono gli impegni assunti in ambito europeo con l'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2010.

La correzione dei conti pubblici prevista dal decreto risponde in pieno alla raccomandazione degli Organismi comunitari di indicare entro il 2 giugno 2010 le misure correttive necessarie a ricondurre il deficit entro la soglia del 3 per cento del PIL nel 2012 (vedi riquadro "La procedura di disavanzo eccessivo per l'Italia"). Il decreto si inserisce peraltro nel percorso di consolidamento già avviato con la manovra 2009-2011.

La procedura di disavanzo eccessivo per l'Italia

Le difficoltà di bilancio legate alla sfavorevole evoluzione della congiuntura, hanno determinato nel corso del 2009 per alcuni Paesi europei l'apertura della procedura di deficit eccessivo da parte della Commissione europea. Il primo passo di questo processo consiste nella predisposizione di un rapporto che valuti lo stato di salute dei conti pubblici e le loro prospettive. Nell'ottobre del 2009, in questo ambito, la Commissione ha indicato per l'Italia la necessità di rafforzare la sorveglianza di bilancio in relazione sia al forte peggioramento del deficit per il 2009 (-5,3%), rispetto al dato del 2008, sia ai valori di deficit stimati per il 2010 e per il 2011. Il superamento di tale soglia è considerato di natura eccezionale - perchè legato alla forte contrazione della crescita italiana - ma non temporanea, in quanto il valore atteso del deficit supererà la soglia del 3 per cento anche nel 2010 e nel 2011. Inoltre, la Commissione valuta negativamente l'elevato livello del debito pubblico, previsto in crescita per il 2009 e il 2010 (rispettivamente pari al 115,1 per cento e al 117,3 per cento del PIL) per effetto della riduzione dell'avanzo primario atteso e per la forte contrazione del PIL.

¹ European Commission (2010), European Economic Forecast – Spring 2010 (provisional version), maggio 2010.

Sulla base di queste considerazioni, il 2 dicembre 2009, il Consiglio ECOFIN ha adottato la decisione con la quale si dichiara l'esistenza della situazione di deficit eccessivo in Italia e si invita il Governo a ricondurre il deficit di bilancio al di sotto del 3 per cento del PIL in modo credibile e sostenibile attraverso azioni da intraprendere nel medio periodo.

In particolare si richiede all'Italia di:

- dare piena attuazione, nel corso del 2010, alla manovra triennale adottata nell'estate 2008;
- assicurare che la correzione media del deficit in termini strutturali sia pari almeno allo 0,5 per cento del PIL nel periodo 2010-2012, in modo da contribuire con un ritmo soddisfacente alla diminuzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo verso l'obiettivo del 60 per cento;
- specificare le misure necessarie per la correzione del deficit entro il 2012, accelerando eventualmente la correzione nel caso in cui la situazione economica o di bilancio dovesse risultare migliore delle attese.

Il Consiglio stabilisce il 2 giugno come termine entro cui adottare iniziative per implementare le misure programmate e per fornire elementi di dettaglio sulla strategia di consolidamento fiscale necessaria per correggere l'andamento del deficit.

Infine il Consiglio invita l'Italia, una volta corretto il deficit eccessivo, a proseguire nel percorso di risanamento finanziario verso l'obiettivo di medio termine (MTO) che consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali.

I progressi compiuti nel percorso di risanamento per rientrare dalla situazione di deficit eccessivo dovranno essere indicati in un apposito paragrafo da pubblicare negli Aggiornamenti del Programma di Stabilità, presentati tra il 2010 e il 2012.

* * *

La credibilità della procedura di sorveglianza di bilancio è fortemente connessa alla disponibilità di statistiche di finanza pubblica attendibili. Nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi i dati di bilancio sono trasmessi alla Commissione (Eurostat) dagli Stati membri secondo le indicazioni del regolamento (CE) n. 479/2009, che disciplina le caratteristiche dei dati, i tempi e le modalità di invio. Tale regolamento, inoltre, affida alla Commissione (Eurostat) il compito di valutare la qualità sia dei dati trasmessi dai Paesi, sia dei conti delle Amministrazioni pubbliche su cui tali dati si basano. In particolare, in base a tale Regolamento, l'Eurostat trasmette al Consiglio due volte all'anno un rapporto sulla qualità delle cifre notificate dai Paesi sul deficit e sul debito, validandole ovvero esprimendo riserve. Laddove sussistano sospetti di elevata inaffidabilità dei dati trasmessi sono previste, oltre alle visite "di dialogo" regolari e routinarie, visite "metodologiche", di natura eccezionale, durante le quali la Commissione (Eurostat) valuta l'adeguatezza delle metodologie utilizzate e delle tecniche di stima adottate dal Paese. I dati devono essere conformi alle regole contabili, devono inoltre essere completi, affidabili, tempestivi e coerenti.

Tuttavia alcuni eventi recenti hanno reso necessario prevedere forme di controllo e di verifica sull'attendibilità dei dati, ancora più incisive per evitare la comunicazione di dati inesatti o non corretti. In questo senso è in corso di approvazione una proposta di modifica del predetto regolamento del 2009 per rafforzare la qualità dei dati statistici fornita dai Paesi e i compiti ispettivi e di controllo della Commissione (Eurostat). La proposta disciplina, infatti, i casi in cui si possono determinare rischi o incertezze sulla qualità dei dati notificati da uno Stato membro (frequenti revisioni, mancata risposta ai questionari allegati alla Notifica, risultati insoddisfacenti delle visite "di dialogo", cambiamenti unilaterali e frequenti delle metodologie applicate nonché valori persistenti e anomali per la variabile di raccordo stock-flussi) che rendono necessarie visite "metodologiche" approfondite. A tale scopo alla Commissione verrebbe concessa la possibilità di accedere direttamente ad un ampio spettro di informazioni (anche presso le pubbliche amministrazioni interessate) per la valutazione della qualità dei dati trasmessi. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, assicurare a richiesta della Commissione e su base volontaria l'assistenza di esperti in materia di contabilità nazionale per la preparazione e la realizzazione delle predette visite "metodologiche".

La manovra di finanza pubblica 2011-2013

La manovra adottata con il decreto legge 78/2010 prevede la correzione degli andamenti tendenziali dell'indebitamento netto per il triennio 2011-2013. Il decreto non modifica, invece, il saldo del 2010. In particolare le maggiori entrate (per la gran parte dovute all'entrata in vigore già dal 1 luglio 2010 della norma che introduce la ritenuta d'acconto sui lavori di ristrutturazione edilizia che godono della detrazione d'imposta) sono destinate a finanziare le missioni internazionali di pace e il Servizio sanitario nazionale. La riduzione del saldo di bilancio ammonta a circa 12 miliardi nel 2011 e a circa 25 miliardi in ciascuno dei due esercizi successivi a fronte di una manovra lorda pari a 16,6 miliardi nel 2011, 25,9 miliardi nel 2012 e 25,6 miliardi nel 2013 (tavola 2).

Il decreto incide per la maggior parte sui livelli di spesa. Le minori spese previste dal provvedimento ammontano a 39,8 miliardi nel triennio 2011-2013, circa il 60 per cento della correzione complessiva (figura 2). Le maggiori spese ammontano a 2,2 miliardi nel 2011, 0,9 miliardi nel 2012 e 0,5 nel 2013 e interessano nella stessa misura sia la parte corrente, sia quella in conto capitale.

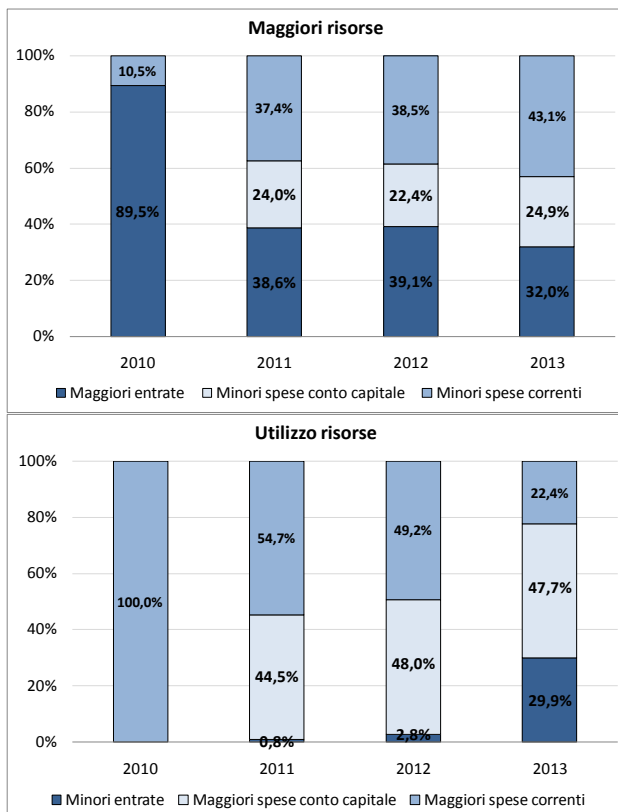
Tav. 2 – Effetti del DL n. 78/2010 sui saldi di finanza pubblica (milioni di euro)

| | Indebitamento netto | | | |
|--------------------------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Maggiori entrate | 693 | 6.413 | 10.116 | 8.204 |
| Minori entrate | 0 | 2.318 | 25 | 200 |
| Aumento entrate | 693 | 4.095 | 10.091 | 8.004 |
| Maggiori spese | 744 | 2.228 | 851 | 470 |
| - correnti | 744 | 1.228 | 431 | 150 |
| - conto capitale | 0 | 1.000 | 420 | 320 |
| Minori spese | 81 | 10.186 | 15.742 | 17.445 |
| - correnti | 81 | 6.206 | 9.952 | 11.055 |
| - conto capitale | 0 | 3.980 | 5.790 | 6.390 |
| Riduzione spese | -662 | 7.958 | 14.891 | 16.975 |
| Riduzione indebitamento netto | 31 | 12.053 | 24.982 | 24.979 |

La manovra netta sulla spesa è pari a circa 8 miliardi nel 2011, 15 miliardi nel 2012 e 17 miliardi nel 2013. Il contenimento riguarda in prevalenza le uscite correnti che contribuiscono per circa il 64 per cento in ciascun anno. Concorre a ridurre le uscite in conto capitale una parte dei risparmi attesi dalle norme relative al Patto di Stabilità Interno. In termini di variazione, per gli anni 2011-2012, la riduzione del tasso di crescita medio annuo della spesa complessiva, in conseguenza della manovra, è pari ad un punto percentuale (dal 2,4 all'1,4 per cento).

Altra parte della correzione dipende dall'aumento delle entrate disposto dal decreto, quasi tutto connesso agli interventi di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. I maggiori introiti ammontano nel triennio 2011-2013 a circa 25 miliardi di euro (circa il 36 per cento l'anno delle maggiori risorse), solo in parte compensati dalle minori entrate per circa 2,5 miliardi nello stesso periodo. Le minori entrate dipendono essenzialmente dalla riduzione dell'acconto Irpef per gli anni 2011-2012.

Fig. 2 – Composizione della manovra di finanza pubblica (valori %)



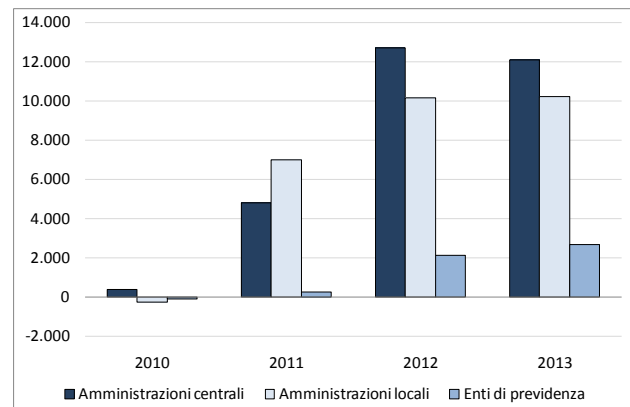
Sostanzialmente equivalenti risultano gli effetti della manovra sul saldo di cassa, mentre più elevata (per circa 2 miliardi) è la correzione prevista sul Saldo netto da finanziare dello Stato per il 2011. La differenza dipende dai diversi criteri di contabilizzazione degli effetti finanziari della manovra sulle entrate derivanti da attività di accertamento e sulle spese in conto capitale utilizzati in contabilità finanziaria e in contabilità nazionale².

² Si ricorda che le entrate derivanti da attività di accertamento (ruoli) sono contabilizzate in base al valore accertato ai fini del saldo netto da

L'articolazione della manovra per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche

Il contributo richiesto alle Amministrazioni centrali in termini di manovra netta ammonta, nel triennio 2011-2013, a circa 29,4 miliardi. Nello stesso periodo le Amministrazioni locali contribuiscono per 27,5 miliardi e gli Enti di previdenza e di assistenza sociale per ulteriori 5 miliardi. Una illustrazione degli effetti per sottosettore in ciascun anno è illustrata nella figura seguente. Si osserva in particolare un incremento del contributo degli Enti di previdenza negli anni 2012-2013, mentre le Amministrazioni locali, che nel 2011 risultano prevalenti rispetto agli altri sottosestori, vedono ridurre la propria quota negli anni successivi.

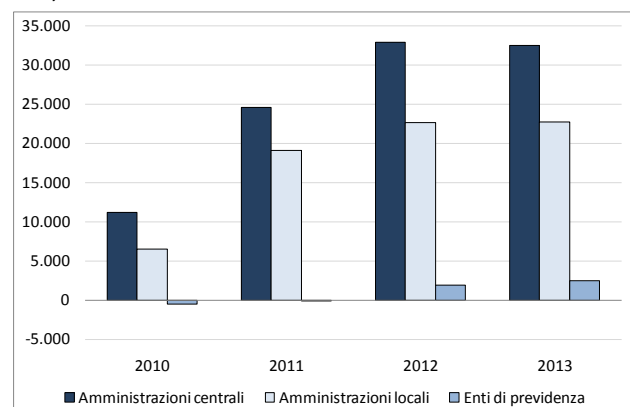
Fig. 3 – Effetti DL n. 78/2010 sull'indebitamento netto delle AP per sottosettore (in milioni di euro)



Elaborazioni e stime RGS su dati Allegato 7

Considerando anche la correzione apportata all'indebitamento netto con il decreto legge n. 112 del 2008³, che produrrà effetti aggiuntivi a decorrere dal 2011, la quota imputabile alle Amministrazioni centrali risulta più elevata e pari a circa il 57 per cento in media negli anni 2011-2013, mentre quella delle Amministrazioni locali è pari al 41 per cento in media d'anno.

Fig. 4 – Effetti cumulati DL 112/2008 e del DL 78/2010 sull'indebitamento netto delle AP per sottosettore (milioni di euro)



Elaborazioni e stime RGS su dati Allegato 7

finanziare e in base al riscosso per il saldo di cassa e per l'indebitamento netto. Le spese in conto capitale sono iscritte in bilancio (saldo netto da finanziare) in base alla autorizzazione di competenza; mentre sono registrate sulla base allo stato di avanzamento dei lavori (a cui è legato il pagamento) per il saldo di cassa e per l'indebitamento.

³ Convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008.

In termini di composizione tra entrate e spese per i diversi sottosectori l'effetto cumulato delle due manovre correttive è riassunto nella tabella che segue.

Tav. 3 – Composizione degli effetti cumulati DL n. 112/2008 e del DL n. 78/2010 sul conto delle AP per sottosettore, al lordo degli oneri indotti (milioni di euro)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Entrate | 5.653 | 8.847 | 14.080 | 11.700 |
| - Amm. centrali | 5.282 | 9.066 | 14.613 | 12.444 |
| - Amm. locali | 294 | 259 | 259 | 259 |
| - Enti di previdenza | 77 | -478 | -792 | -1.003 |
| Spese | 11.633 | 34.746 | 43.467 | 45.994 |
| - Amm. centrali | 5.942 | 15.495 | 18.242 | 19.949 |
| - Amm. locali | 6.212 | 18.830 | 22.514 | 22.579 |
| - Enti di previdenza | -521 | 421 | 2.712 | 3.467 |
| TOTALE | 17.287 | 43.593 | 57.548 | 57.694 |

Il sottosettore delle Amministrazioni locali comprende oltre gli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) gli altri enti operanti a livello locale, tra cui ad esempio le Università. Elaborazioni e stime RGS su dati Allegato 7

Gli interventi previsti dal decreto legge

Il decreto legge si compone, da un lato, di misure finalizzate a garantire la sostenibilità dei conti pubblici e, dall'altro, di interventi diretti a incentivare la competitività (tavola 4 allegata).

Tra le prime vi sono misure di contenimento dei costi e misure di aumento delle entrate.

Le amministrazioni centrali

Risparmi di spesa sono ottenuti limitando i costi di funzionamento della pubblica amministrazione. A tale scopo è prevista la riduzione del 10 per cento delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili (spese predeterminate per legge e relative al fabbisogno) nell'ambito delle Missioni di spesa di ciascun Ministero. Gli effetti in termini di indebitamento netto comportano una riduzione pari a circa 1.400 milioni per l'anno 2011, 2.000 milioni per l'anno 2012 ed euro 2.700 milioni per l'anno 2013.

Il grafico seguente (figura 5) illustra gli effetti della misura sul Saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Tali effetti differiscono da quelli indicati per l'indebitamento netto per il diverso criterio di registrazione contabile delle operazioni sui due saldi e si cumulano a quelli già adottati con il decreto legge n. 112 del 2008⁴.

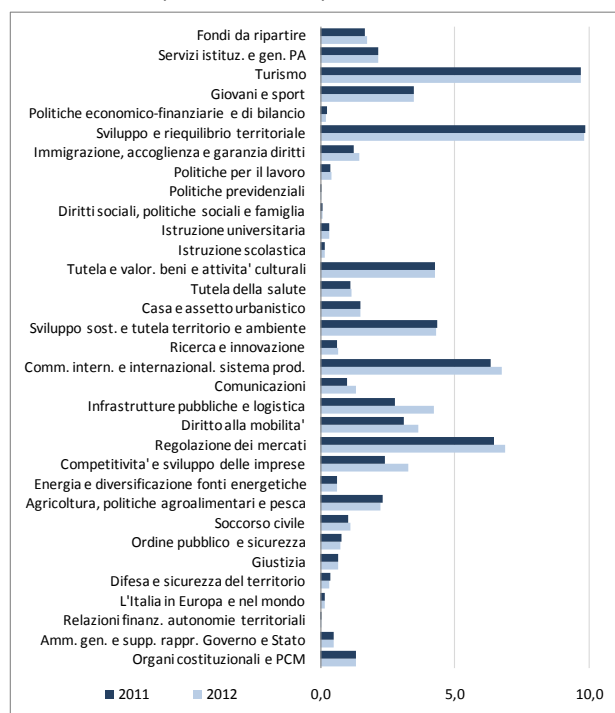
Le richiamate riduzioni di spesa comprendono anche gli effetti di contenimento degli stanziamenti di spesa dei Ministeri per consumi intermedi, quali quelli per studi, consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e sponsorizzazioni. Contribuiscono alla riduzione dei consumi intermedi anche i risparmi derivanti dall'eliminazione della diaria per le missioni all'estero e la riduzione delle risorse per le missioni in misura pari al 50 per cento delle spese sostenute nel 2009. E'anche disposta la riduzione delle spese per formazione nonché per

quelle relative all'acquisto, manutenzione, noleggio di autovetture e la riduzione delle spese per fitti passivi⁵.

Le misure richiamate si applicano a tutte le Amministrazioni pubbliche in via diretta, con esclusione delle Regioni, delle Province autonome, e degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali si prevede che tali norme costituiscano disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

E' prevista anche la soppressione di enti ed organismi pubblici (Ipsema, Ispesl e Ipost, ISAE, ecc.), nonché la riduzione di contributi al finanziamento degli enti, istituti, fondazioni e altri organismi, con decorrenza degli effetti già dal 2010. A queste misure si affiancano interventi per la semplificazione della *governance* degli enti previdenziali pubblici.

Fig. 5 – Incidenza percentuale su ciascuna Missione della riduzione del 10 per cento delle spese rimodulabili



Ulteriori risparmi si stimano dall'abbattimento dei costi della politica conseguito attraverso la riduzione degli stipendi dei Parlamentari, Ministri e Sottosegretari, della struttura amministrativa degli organi costituzionali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché con la riduzione delle risorse destinate ai rimborsi delle spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici per le future campagne elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, del Parlamento europeo e dei Consigli regionali. Nello stesso senso opera la riduzione delle indennità dei consiglieri comunali e provinciali che non potranno essere superiori ad un quinto delle indennità massime riconosciute al sindaco e al presidente della provincia, a loro volta ridotte dal 3 al 10 per cento in relazione alla dimensione demografica dell'ente.

Il decreto legge dispone una serie di misure che comportano risparmi netti nel settore del pubblico impiego pari a 995 milioni nel 2011, 1.485 nel 2012 e 1.802 nel 2013. Nello

⁴ La riduzione degli stanziamenti prevista dal decreto ammontava a 8,4 miliardi nel 2009, 8,9 miliardi nel 2010 e 15,6 miliardi nel 2011.

⁵ Art. 6

specifico paragrafo di approfondimento si da conto delle singole misure.

Le maggiori entrate derivano principalmente dalle misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale e contributiva tra cui l'aggiornamento dei criteri per accertamento sintetico, "redditometro", l'introduzione dell'obbligo della fattura telematica per importi non inferiori a 3.000 euro e la ritenuta d'acconto sui lavori di ristrutturazione edilizia che beneficiano dell'agevolazione fiscale. Nella stessa direzione si muovono le norme che dispongono forme di controllo più incisivo da parte dell'Agenzia dell'Entrate, della Guardia di Finanza e dell'INPS sul fenomeno delle imprese in perdita "sistemica" e sulle imprese "apri e chiudi". Sono attese maggiori entrate anche dalle disposizioni che prevedono il potenziamento dei processi di riscossione attraverso la riduzione dei tempi di recupero delle somme iscritte a ruolo. Il differimento dell'acconto Irpef per il periodo d'imposta 2011 e 2012 determina minori entrate nell'anno 2011 per 2.300 milioni e maggiori entrate nette nel 2012 per 1.700 milioni (derivanti dall'effetto combinato delle maggiori entrate differite dal 2011 e delle minori entrate per lo spostamento dell'acconto 2012), nonché maggiori entrate pari a 600 milioni nel 2013.

Aumenti di gettito sono attesi dall'eliminazione del regime fiscale agevolato per i fondi immobiliari a ristretta base partecipativa, costituiti strumentalmente per il godimento di benefici fiscali e che non realizzano un'effettiva attività di gestione collettiva. Per contrastare il fenomeno del riciclaggio dei proventi da attività criminose è stabilita la tracciabilità dei movimenti in contanti superiori a 5.000 euro (precedentemente fissata in 12.500 euro).

Ulteriori entrate non fiscali derivano dall'applicazione del pedaggio per le autostrade e per i raccordi autostradali affidati in gestione diretta all'ANAS, nonché dall'incremento dei canoni autostradali corrisposti dai concessionari ad ANAS.

Infine, l'affidamento della concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero consentirà di registrare effetti positivi sull'indebitamento netto nel 2011 di 568 milioni, pari al valore complessivo della concessione, valutato in termini di competenza economica SEC95.

Le amministrazioni locali

Le Autonomie territoriali concorrono alla manovra, attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno, per un ammontare pari a 6.300 milioni per l'anno 2011 e per 8.500 milioni a decorrere dal 2012. In corrispondenza dei risparmi attesi è disposta la riduzione dei trasferimenti statali a qualsiasi titolo dovuti alle regioni a statuto ordinario per un importo di 4.000 milioni per il 2011 e per 4.500 milioni per gli anni 2012 e seguenti. Lo stesso meccanismo è applicato alle province e ai comuni per i quali si prevede la riduzione dei trasferimenti correnti, rispettivamente, per un importo di 300 milioni e 1.500 milioni per il 2011 e per 500 milioni e 2.500 milioni per gli anni 2012 e seguenti.

Il decreto legge prevede, inoltre, un inasprimento delle sanzioni vigenti in caso di mancato rispetto del patto di stabilità. In particolare per gli enti locali le sanzioni sono integrate con la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato in misura pari allo scostamento tra saldo obiettivo e saldo conseguito e, per le regioni, con l'obbligo di versare all'entrata del bilancio dello Stato un importo pari allo scostamento tra l'obiettivo ed il risultato conseguito. Per l'anno 2010 è, però, previsto un alleggerimento del patto di stabilità; gli enti locali

rispettosi del patto dell'anno 2009 possono, infatti, escludere dal saldo di riferimento le spese di investimento in misura pari allo 0,78 per cento dei residui passivi di conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2008.

Il decreto dispone la costituzione di fondo nel bilancio dello Stato per 300 milioni annui a decorrere dal 2011 come contributo al Comune di Roma per il finanziamento del piano di rientro dall'indebitamento pregresso. Il Comune è poi autorizzato ad adottare una serie di misure per reperire risorse occorrenti sia all'attuazione del predetto piano di rientro, sia per garantire l'equilibrio della gestione ordinaria.

Anche la riduzione della spesa farmaceutica aumenta il contributo del sottosectore delle Amministrazioni locali al contenimento del deficit complessivo. I risparmi, pari di circa 600 milioni a decorrere dall'anno 2011, sono ottenuti con la riduzione delle quote di spettanza riconosciute alla filiera della distribuzione del farmaco e con l'individuazione da parte dell'AIFA di misure per la razionalizzazione dell'utilizzo dei farmaci.

Gli enti di previdenza

Per quanto riguarda il contenimento delle spese in materia previdenziale e assistenziale, il rinvio dell'uscita dal lavoro per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato, consente di conseguire risparmi fino a 2.600 milioni entro il 2012 e fino a 3.500 milioni nel 2013. In particolare, a partire dal 2011 si potrà andare in pensione 12 mesi dopo aver raggiunto i requisiti per i lavoratori dipendenti e 18 mesi dopo per i lavoratori autonomi. Inoltre il trattamento di fine servizio dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sarà riconosciuto in *tranche* annuali, in base al livello della complessiva prestazione e si dispone il computo delle medesime indennità secondo il sistema del pro-rata con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1 gennaio 2011.

In materia di invalidità civile è previsto l'aumento della percentuale minima di invalidità necessaria per accedere alla pensione (dal 74 all'85 per cento) e sono incrementati i controlli sulle erogazioni in essere.

Le misure di sviluppo

Il decreto prevede misure per incentivare la competitività. In particolare è stabilito che, per il settore privato, la quota di retribuzione erogata in attuazione di contratti collettivi (correlata ad aumenti di produttività), goda di agevolazioni fiscali per il 2011, attraverso l'applicazione di una imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionali e comunali, nonché di uno sgravio ai fini contributivi (modello "tedesco" per la produttività). Inoltre sono previste misure per introdurre elementi di fiscalità di vantaggio nelle aree deboli del Paese. Le Regioni potranno modificare le aliquote Irap, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni per le nuove iniziative produttive. Per agevolare l'iniziativa produttiva nel Mezzogiorno è prevista l'individuazione di un responsabile unico (Commissario di governo) per tutte le pratiche amministrative connesse all'avvio di nuove attività economiche (aree a "zero burocrazia").

Sono, inoltre, previsti incentivi fiscali per i ricercatori e docenti residenti all'estero che tornano ad esercitare la loro attività in Italia, acquistando la residenza fiscale. Il 90 per cento degli emolumenti percepiti è escluso dalla formazione del reddito di lavoro dipendente o autonomo e sull'intero importo non viene applicata l'Irap. Infine, per attirare investimenti dall'estero le

imprese di Paesi dell'Unione europea, che avviano iniziative imprenditoriali in Italia, possono scegliere, in alternativa alla normativa fiscale italiana, il regime fiscale vigente in un qualsiasi Paese dell'Unione.

Gli interventi sul pubblico impiego: un approfondimento

L'evoluzione della spesa per redditi da lavoro nel periodo 1999-2009⁶

Nel corso dell'ultimo decennio la spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche è aumentata complessivamente del 44 per cento, registrando un tasso medio annuo di crescita del 3,7 per cento. L'incidenza rispetto al PIL si è incrementata quasi costantemente, passando dal 10,6 per cento del 1999 all' 11,3 per cento del 2009⁷, a riflesso anche della modesta performance di crescita dell'economia. L'incidenza rispetto al totale delle uscite correnti al netto degli interessi evidenzia, invece, un calo progressivo, dal 28,1 per cento del 1999 al 25,9 per cento del 2009.

Esaminando distintamente le componenti relative all'evoluzione dell'occupazione pubblica e delle retribuzioni unitarie, si osserva che a fronte di un aumento, fra il 1999 ed il 2009, dell'occupazione del 3 per cento⁸, le retribuzioni unitarie sono cresciute del 41 per cento sull'intero decennio e del 3,2 per cento in termini medi annui, circa 1 punto percentuale al di sopra del tasso medio di inflazione del periodo (2,1 per cento). Si tratta di trend di crescita significativi, in particolare nel contesto della difficile situazione economica dell'ultimo anno, su cui il Governo è intervenuto con disposizioni specifiche nell'ambito della manovra predisposta con il decreto legge n. 78 del 2010.

Gli interventi di correzione

Le misure di correzione intervengono, direttamente o indirettamente, sui principali fattori di crescita della spesa per il pubblico impiego. Oltre a contenere l'evoluzione della spesa a legislazione vigente, alcune disposizioni agiscono nel senso di evitare maggiori oneri che si sarebbero, altrimenti, dovuti sostenere. In particolare, in assenza del blocco del triennio contrattuale 2010-2012, la prossima legge di stabilità avrebbe dovuto prevedere le risorse necessarie al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici⁹. Da un punto di vista contabile, questi "risparmi" di natura preventiva non possono essere considerati a correzione dei saldi di finanza pubblica, per quanto rivestano un'importanza non trascurabile ai fini del governo della spesa.

⁶ I dati commentati in questo paragrafo sono di fonte ISTAT (*conti economici delle amministrazioni pubbliche, PIL ed indebitamento delle AP, indici dei prezzi al consumo*). Con particolare riferimento alle misure dell'occupazione, i dati commentati si riferiscono alle ULA (unità di lavoro o equivalente a tempo pieno) dipendenti delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche. I dati per l'anno 2009 per le ULA e le retribuzioni unitarie sono una stima provvisoria di fonte RGS.

⁷ Solo nell'anno 2007, in concomitanza con una crescita della spesa per redditi particolarmente contenuta ed una dinamica relativamente sostenuta del PIL nominale si riscontra una diminuzione dell'incidenza della spesa (che passa dall'11% del 2006 al 10,6 per cento).

⁸ Negli anni 2007 e 2008 si registra un calo dell'occupazione che, se confermato anche per il 2009, potrebbe essere indicativo di un'inversione di tendenza.

⁹ Quantificabili, in una stima di massima, in circa 6 miliardi di euro a regime.

Nella tabella che segue sono esposti gli effetti finanziari delle predette misure, al lordo degli oneri riflessi.

Tav. 5 – Effetti del DL 78/2010 sul pubblico impiego (al lordo degli effetti indotti; milioni di euro)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|--------------|--------------|--------------|
| Riduzione stipendi superiori a 90.000 euro | 0 | 29 | 29 | 29 |
| Rinnovi 2008-2009 limite 3,2% | 9 | 9 | 9 | 9 |
| Turn over personale amministrazioni centrali | 0 | 8 | 65 | 230 |
| Riduzione finanziamento SSN - SANITA' Personale | 0 | 418 | 1.132 | 1.132 |
| Rideterminazione risorse per indennità di vacanza contrattuale nel pubblico impiego e blocco meccanismi di adeguamento automatico retribuzioni | 0 | 4 | 597 | 597 |
| Blocco automatismi stipendiali triennio 2011-2013 personale regime pubblico | 0 | 88 | 169 | 270 |
| Blocco automatismi stipendiali Anni 2010 2011 e 2012 - Comparto Scuola | 0 | 320 | 640 | 960 |
| Riduzione spese personale a tempo determinato | 0 | 100 | 100 | 100 |
| Riordino delle carriere per il personale delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia con decorrenza dal 2011 | 0 | 770 | 0 | 0 |
| Limitazioni ai trattenimenti in servizio | 0 | -15 | -8 | 28 |
| Altre misure in materia di personale | -83 | 39 | 39 | 39 |
| TOTALE | -74 | 1.770 | 2.773 | 3.394 |

(*) Ad eccezione della misura relativa alla rideterminazione delle risorse per l'indennità di vacanza contrattuale nel pubblico impiego e alla riduzione degli stipendi superiori a 90 mila euro, i risparmi derivanti dalle misure in materia di personale non sono stati quantificati per gli enti territoriali in considerazione delle specificità della disciplina in tale materia, tenuto conto del vigente quadro costituzionale di riferimento.

Il quadro delle misure prevede una disposizione di carattere generale che blocca, per il triennio 2011-2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti al livello dell'anno 2010¹⁰, affiancata da interventi specifici diretti, principalmente, alla diminuzione del numero di dipendenti pubblici, al contenimento degli aumenti retributivi derivanti da rinnovi contrattuali ed al blocco delle progressioni di carriera del personale.

Per ridurre il numero di dipendenti pubblici sono prorogate e rafforzate le limitazioni al turn over attualmente vigenti. In particolare, fino al 2013 le amministrazioni centrali - ad esclusione dei Corpi di Polizia e dei Vigili del fuoco¹¹ - e gli Enti pubblici non economici potranno effettuare assunzioni nel limite del 20 per cento del personale cessato. Analoghe disposizioni sono previste per gli Enti del sistema delle autonomie locali. Nel 2014 tale percentuale aumenta al 50 per cento e dal 2015 è consentito il pieno reintegro del personale cessato¹². Per le Università le limitazioni al turn over sono previste fino all'anno 2012 nella misura del 50 per cento del personale cessato, a decorrere dal 2013 c'è la possibilità del pieno reintegro¹³. E', inoltre, disposta l'assimilazione dei trattenimenti in servizio oltre i limiti di età alle assunzioni e viene introdotto, a decorrere dal 2011, il limite alla spesa per il personale con contratti 'flessibili' nella misura del 50 per cento di quella sostenuta nel 2009¹⁴.

Ai fini del contenimento degli incrementi retributivi derivanti da rinnovi contrattuali, è fissato il limite massimo del 3,2 per cento agli aumenti derivanti da rinnovi contrattuali o

¹⁰ Ad esclusione degli incrementi corrispondenti all'entrata a regime dell'indennità di vacanza contrattuale.

¹¹ I Corpi di Polizia e i Vigili del fuoco sono esclusi dalle limitazioni al turn over, per le Forze Armate si applica la specifica disciplina di settore connessa alla professionalizzazione.

¹² Per gli Enti di ricerca vale l'ulteriore vincolo del limite dell'80% delle proprie entrate complessive.

¹³ Per l'Università vale il limite del 90% delle spese di personale rispetto alle risorse del FFO.

¹⁴ La misura è diretta alle amministrazioni dello Stato, agenzie, enti pubblici non economici, enti di ricerca e università.

procedure negoziali relative al biennio 2008-2009¹⁵. Per i rinnovi già siglati che dispongono incrementi superiori è prevista la rideterminazione del trattamento retributivo, in modo da ricondurlo entro il predetto limite. E', inoltre, disposto il blocco - senza possibilità di recupero e salvaguardando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale - della contrattazione e delle procedure negoziali per il triennio 2010-2012 nonché, per il personale con adeguamento automatico della retribuzione¹⁶, la disapplicazione di tali adeguamenti per gli anni 2011, 2012 e 2013. Come conseguenza del blocco della contrattazione, è ridotto il concorso dello Stato al livello del finanziamento ordinario del Servizio Sanitario nazionale, in considerazione dei minori oneri per spese di personale.

Altre misure sono dirette a contenere la componente di crescita della spesa imputabile agli avanzamenti di carriera del personale. Le varie disposizioni per il personale contrattualizzato¹⁷, il personale docente ed amministrativo, tecnico ed ausiliario della scuola¹⁸ ed il personale non contrattualizzato¹⁹, sterilizzano, secondo le modalità specifiche di ciascun ordinamento, il triennio 2011-2013 ai fini degli effetti economici delle progressioni di carriera e passaggi fra le aree, nonché per la maturazione delle classi stipendiali e dei relativi incrementi economici e per i meccanismi di progressione automatica degli stipendi²⁰.

Sono previste specifiche misure a limitazione delle remunerazioni più elevate, in particolare il taglio, nella percentuale del 5 e del 10 per cento, delle quote di trattamento economico superiori, rispettivamente, a 90.000 e 150.000 euro annui lordi²¹ e la limitazione ai compensi per incarichi dirigenziali²².

Infine, è stabilito che gli effetti legati ai provvedimenti di riordino delle carriere per il personale delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia decorrano dall'anno 2011.

¹⁵ Sono esclusi dal limite il comparto sicurezza-difesa e i vigili del fuoco.

¹⁶ Si tratta del personale dirigente dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate, dei professori e ricercatori universitari, dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato.

¹⁷ art. 9, comma 21.

¹⁸ art. 9, comma 23.

¹⁹ art. 9, commi 21 e 22.

²⁰ Per il solo personale della Magistratura è previsto il differimento *una tantum* dello scatto stipendiale.

²¹ La riduzione è del 5% per gli importi compresi fra 90.000 e 150.000 euro annui lordi, e del 10% per gli importi superiori a 150.000 euro annui lordi.

²² In particolare, il trattamento economico connesso all'incarico dirigenziale non può superare quello previsto per il precedente titolare.

Tav. 4 – Effetti manovra di finanza pubblica per i principali settori di intervento (milioni di euro)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Titolo I | | | | |
| CAPO I - RIDUZIONE PERIMETRO E COSTO DELLA P.A. | 45 | 1.415 | 2.050 | 2.700 |
| <i>Riduzione 10% spese rimodulabili</i> | 0 | 1.400 | 2.050 | 2.700 |
| <i>Altro</i> | 45 | 15 | 0 | 0 |
| CAPO II - RIDUZIONE COSTO APPARATI POLITICI E AMMINISTRATIVI | 181 | 29 | 29 | 39 |
| <i>Proventi liquidazione enti disciolti</i> | 150 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Altro</i> | 31 | 29 | 29 | 39 |
| CAPO III | -387 | 8.415 | 13.262 | 14.309 |
| - Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico | -37 | 995 | 1.481 | 1.802 |
| <i>Turn over personale amministrazioni centrali</i> | 0 | 4 | 33 | 119 |
| <i>Riduzione SSN - SANITA' Personale</i> | 0 | 246 | 628 | 628 |
| <i>Rideterminazione risorse per indennità di vacanza contrattuale pubblico impiego e blocco meccanismi adeguamento automatico delle retribuzioni</i> | 0 | 2 | 308 | 308 |
| <i>Blocco automatismi stipendiali 2011-2013 personale regime pubblico e scuola</i> | 0 | 223 | 417 | 634 |
| <i>Riordino carriere del personale non direttivo e non dirigente del comparto Sicurezza-Difesa</i> | 0 | 421 | 0 | 0 |
| <i>Altri interventi in materia di pubblico impiego</i> | -37 | 98 | 96 | 114 |
| - Contenimento delle spese in materia di previdenza, assistenza e sanità | -350 | 1.420 | 3.581 | 4.307 |
| <i>Invalidità - % nuove concessioni e piano controlli</i> | 0 | 80 | 160 | 220 |
| <i>Riduzione spesa farmaceutica e tessera sanitaria</i> | -250 | 580 | 580 | 580 |
| <i>Revisione del regime delle decorrenze per pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato</i> | 0 | 360 | 2.600 | 3.500 |
| <i>Buonuscita</i> | -100 | 400 | 240 | 0 |
| <i>Altri interventi su previdenza, assistenza e sanità</i> | 0 | 0 | 1 | 7 |
| - Concorso enti territoriali | 0 | 6.000 | 8.200 | 8.200 |
| <i>Patto di stabilità interno - Regioni</i> | 0 | 4.000 | 4.500 | 4.500 |
| <i>Patto di stabilità interno - Province</i> | 0 | 300 | 500 | 500 |
| <i>Patto di stabilità interno - Comuni</i> | 0 | 1.500 | 2.500 | 2.500 |
| <i>Concorso Regioni Statuto Speciale</i> | 0 | 500 | 1.000 | 1.000 |
| <i>Roma capitale</i> | 0 | -300 | -300 | -300 |
| CAPO IV - ENTRATE NON FISCALI | 128 | 520 | 635 | 635 |
| <i>Pedaggio rete autostradale ANAS</i> | 83 | 200 | 315 | 315 |
| <i>Sovracanoni</i> | 45 | 320 | 320 | 320 |
| Titolo II | | | | |
| CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA | 402 | 5.325 | 7.781 | 6.801 |
| <i>Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle Entrate</i> | 0 | 628 | 837 | 837 |
| <i>Aggiornamento dell'accertamento sintetico</i> | 0 | 741 | 709 | 815 |
| <i>Contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica"</i> | 0 | 533 | 925 | 966 |
| <i>Potenziamento dei processi di riscossione</i> | 0 | 400 | 1.500 | 1.300 |
| <i>Preclusione all'autocompensazione in presenza di debito su ruoli definitivi (riduzione dotazioni bilancio)</i> | 0 | 700 | 2.100 | 1.900 |
| <i>Maggiori entrate tributarie</i> | 415 | 2.323 | 1.710 | 983 |
| <i>Altri interventi in materia di entrate</i> | -13 | 0 | 0 | 0 |
| Titolo III | | | | |
| SVILUPPO ED INFRASTRUTTURE | 0 | -1.750 | 1.676 | 568 |
| <i>Adeguamento canone di concessione autostradale</i> | 0 | 568 | 0 | 0 |
| <i>Fiscalità di vantaggio e acconti Irpef</i> | 0 | -2.318 | 1.676 | 568 |
| ALTRI INTERVENTI URGENTI E INDIFFERIBILI | -339 | -200 | -200 | -73 |
| <i>Censimenti Istat</i> | 0 | -200 | -277 | -150 |
| <i>Missioni internazionali di pace</i> | -320 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Altri interventi urgenti</i> | -19 | 0 | 77 | 77 |
| ATTUAZIONE MANOVRA BILANCIO 2011 | 0 | -1.700 | -250 | 0 |
| RIDUZIONE INDEBITAMENTO NETTO | 31 | 12.053 | 24.982 | 24.979 |

Un valore positivo indica un effetto migliorativo sull'indebitamento netto

**Ministero dell'Economia e delle
Finanze**
Dipartimento della Ragioneria
generale dello Stato

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 – Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.rgs.mef.gov.it

PER INFORMAZIONI SU QUESTA
PUBBLICAZIONE:

e-mail:
rgs.serviziostudi@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47613811



Home - Contatti - FAQ - Chi siamo - Linee Guida - Contatti - News - Servizi



Ministero
del Tesoro
e delle Finanze

[www.rgs.mef.gov.it]

La contabilità e la finanza pubblica a portata di click