

XVI legislatura

I saldi programmatici di finanza pubblica: un'analisi della "Nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità 2013"

Dicembre 2012
n. 63



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari
dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione
degli oneri connessi a testi legislativi
in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

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.

INDICE

PREMESSA	1
1. Gli obiettivi di saldo delle pubbliche amministrazioni e del bilancio dello Stato	2
<i>1.1 Il saldo programmatico del conto economico della PA</i>	<i>3</i>
<i>1.2. Il raccordo tra bilancio dello Stato e amministrazioni pubbliche</i>	<i>5</i>
2. Regola sulla spesa	9
3. L'indebitamento netto e la spesa primaria dei sottosettori della PA: valori di consuntivo e programmatici	11
<i>3.1 L'indebitamento netto</i>	<i>12</i>
<i>3.2 Le spese primarie</i>	<i>12</i>

PREMESSA

Le modifiche apportate ai regolamenti europei (cd. *six pack*), nonché le recenti modifiche costituzionali in materia di pareggio di bilancio¹, prefigurano l'introduzione di regole fiscali nell'ordinamento interno, cioè di indicatori numerici sintetici di un risultato fiscale, cui dovrebbe essere ricondotta la conduzione della politica di bilancio.

Il complesso di tali innovazioni avrà profonde implicazioni sulle procedure della decisione di bilancio. Come già ai sensi della normativa vigente, gli stanziamenti e le nuove misure sottoposti alla approvazione parlamentare (disegni di legge di bilancio a legislazione vigente e disegno di legge di stabilità) dovrebbero realizzare gli obiettivi indicati in sede di programmazione per il bilancio dello Stato e per il complesso della finanza pubblica. A tal fine, i documenti dovrebbero presentare contenuti informativi rafforzati che forniscano esplicita indicazione della coerenza delle disposizioni con i valori programmatici.

La chiara esplicitazione nella fase decisionale degli obiettivi di saldo e di spesa, anche per sottosettore, è inoltre una condizione necessaria per un compiuto monitoraggio del rispetto delle regole stesse nel corso dell'esercizio, anche al fine di una corretta identificazione delle responsabilità in caso di eventuale scostamento dei risultati dagli obiettivi.

Proprio per tali motivi, le innovazioni aggiuntive attualmente in discussione a livello di Unione europea (c.d. *2-pack*) prevedono un rafforzamento della sorveglianza preventiva, prefigurando che i progetti di bilancio degli stati membri siano sottoposti alla Commissione europea, che procederà a valutare se le disposizioni ivi contenute consentono di realizzare gli obiettivi programmatici indicati nei Programmi di stabilità. E non a caso poi compiti di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio sono assegnati all'organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, da istituire presso le Camere ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *f*) della legge costituzionale n. 1 del 2012.

¹ Legge costituzionale n. 1 del 2012.

Nel descritto nuovo quadro istituzionale risulta pertanto cruciale la completezza e la trasparenza informativa dei documenti all'esame del Parlamento. Già l'articolo 11, comma 9, della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) dispone che il Governo trasmetta alle Camere una Nota tecnico-illustrativa a corredo del disegno di legge di stabilità, documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra e i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento.

La Nota che accompagna il disegno di legge di stabilità 2013 (secondo esercizio di applicazione della nuova normativa) presenta - per la prima volta - un ricco complesso di informazioni che consentono una valutazione dei documenti di bilancio nella prospettiva aggregata utile alla verifica del rispetto delle regole fiscali. Tale documento è stato anche puntualmente aggiornato in seguito al completamento dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati.

Il presente dossier, utilizzando le informazioni contenute nella Nota tecnico-illustrativa (cioè senza svolgere elaborazioni autonome rispetto a quelle presentate dal Governo), propone un'analisi degli obiettivi del Governo relativamente ai saldi e ai principali aggregati dei conti delle amministrazioni pubbliche articolate per sottosettori.

1. Gli obiettivi di saldo delle pubbliche amministrazioni e del bilancio dello Stato

Le regole fiscali europee prescrivono per gli stati membri il perseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT)²; definito tale obiettivo, è possibile identificare un valore programmatico del saldo del conto consolidato della Pubblica Amministrazione (PA) e il corrispondente saldo netto da finanziare (SNF) per il bilancio dello Stato coerente con i precedenti obiettivi.

² L'OMT è quel saldo del conto economico della PA che, al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum* e temporanee, consente di i) mantenere un margine rispetto al livello di deficit del 3 per cento sul PIL previsto dal Patto di stabilità e crescita, ii) assicura un rapido progresso verso la sostenibilità, iii) lascia un margine per la manovra di bilancio, con particolare riferimento agli investimenti. L'OMT è specifico per ogni stato membro e per l'Italia esso corrisponde al pareggio.

Con riferimento agli obiettivi fissati in sede di programmazione, si ricorda che la risoluzione votata sulla Nota di aggiornamento al DEF richiama - seppur implicitamente - obiettivi di saldo strutturale per la PA pari a 0 nel 2013, -0,2 nel 2014 e -0,4 nel 2015, corrispondenti, sulla base delle stime del Governo, ad obiettivi di indebitamento netto in termini di PIL pari a -1,8 per il 2013, -1,5 nel 2014 e -1,3 nel 2015 (cfr. tabella 1.1).

Per il bilancio dello Stato, i valori obiettivo del SNF sono pari a -6,6 miliardi di euro per il 2013, -4,1 per il 2014 e -0,9 per il 2015³.

Al fine di valutare l'idoneità dei documenti di bilancio per il triennio 2013-2015 a realizzare gli obiettivi precedentemente indicati per il complesso della PA è necessario valutare l'andamento tendenziale dei conti e gli effetti in termini di indebitamento netto del disegno di legge di stabilità (cfr. paragrafo 1.1). D'altro canto, è utile verificare la coerenza tra le deliberazioni assunte nel disegno di legge di bilancio e di stabilità e le stime attese in termini di contabilità nazionale (cfr. paragrafo 1.2).

Tabella 1.1 - Obiettivi di saldo

Nota di aggiornamento al def	2013	2014	2015
obiettivi di saldo strutturale (su PIL)	0	-0,2	-0,4
obiettivi di indebitamento netto (su PIL)	-1,8	-1,5	-1,3
saldo netto da finanziare - bilancio dello Stato	-6,6	-4,1	-0,9
Documenti di bilancio (AS 3584, AS 3585)			
indebitamento netto programmatico - PA	-27.888	-25.078	-24.162
indebitamento netto programmatico - PA (su PIL)	-1,8	-1,5	-1,4
saldo netto da finanziare programmatico - bilancio dello Stato	-6,2	-3,6	0
pm: PIL nominale	1.582.375	1.629.056	1.680.441

Fonte: Nota di aggiornamento al DEF 2012; Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013.

1.1 Il saldo programmatico del conto economico della PA

La Nota tecnico-illustrativa trasmessa alle Camere insieme al disegno di legge di stabilità e aggiornata al termine della prima lettura riporta il conto economico delle PA tendenziale e programmatico, articolato per sottosettori. L'indebitamento netto programmatico della PA (cfr. tabella 1.2) risulta pari a 27.888 milioni di euro per il 2013 (pari a -1,8 per cento in termini di PIL), -25.078

³ Si veda il documento di base n. 52 del Servizio del bilancio del Senato, novembre 2012.

milioni di euro per il 2014 (pari a -1,5 per cento in termini di PIL) e - 24.162 milioni di euro per il 2015 (pari a -1,4 in termini di PIL).

Le misure contenute nel disegno di legge di stabilità, come approvate dalla Camera dei deputati, comportano un peggioramento dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari a circa 2,5 miliardi di euro nel 2013, a fronte di un miglioramento nel biennio successivo pari a 31 milioni nel 2014 e 158 milioni nel 2015. Il richiamato peggioramento di 2,5 miliardi dell'indebitamento netto nel 2013, pari a 0,15 punti percentuali di prodotto interno lordo (PIL), si pone all'interno del margine indicato nella Nota di aggiornamento del DEF tra la previsione tendenziale e l'obiettivo programmatico delle amministrazioni pubbliche (0,2 punti percentuali di PIL, circa 3,1 miliardi)⁴. Si evidenzia che il valore programmatico in rapporto al PIL per il 2015 risulterebbe superiore di 0,1 punti percentuali rispetto all'obiettivo indicato nella Nota di aggiornamento.

Tabella 1.2 - Conto economico della PA: quadro tendenziale e programmatico
(milioni di euro)

	2013			2014			2015		
	Quadro tendenziale	A.S. 3584	Quadro programmatico	Quadro tendenziale	A.S. 3584	Quadro programmatico	Quadro tendenziale	A.S. 3584	Quadro programmatico
SPESE									
Interessi passivi	89.243	-36	89.207	96.971	-29	96.942	105.394	-29	105.365
Spese correnti netto interessi	674.325	-988	673.337	682.150	-1.369	680.781	694.266	-1.527	692.739
Totale spese correnti	763.568	-1.024	762.544	779.121	-1.398	777.723	799.660	-1.556	798.104
Totale spese in conto capitale	45.975	1.150	47.125	45.600	206	45.806	45.736	733	46.469
Totale spese finali	809.543	126	809.669	824.721	-1.192	823.529	845.396	-823	844.573
ENTRATE									
Entrate tributarie	494.955	-2.345	492.610	503.323	-1.162	502.161	515.616	-666	514.950
Contributi sociali	221.298	0	221.298	226.666	0	226.666	233.506	0	233.506
Altre entrate	67.873	0	67.873	69.624	0	69.624	71.955	0	71.955
Totale entrate finali	784.126	-2.345	781.781	799.613	-1.162	798.451	821.077	-666	820.411
Indebitamento netto	-25.417	-2.471	-27.888	-25.108	30	-25.078	-24.319	157	-24.162
Indebitamento (% Pil)	-1,6	-0,2	-1,8	-1,5	0,0	-1,5	-1,4	0,0	-1,4
p.m. Pil nominale			1.582.375			1.629.056			1.680.441

Fonte: Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013.

Le 'Altre entrate' comprendono le 'Altre entrate correnti' e le 'Entrate in conto capitale non tributarie'. I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati

Si osservi che la composizione degli effetti del ddl di stabilità 2013 (A.S. 3584) presentato in questa analisi differisce rispetto a quella risultante dall'allegato n. 3 al provvedimento⁵ a causa di una diversa imputazione degli effetti delle misure attuative del decreto-legge n. 95 del 2012, che coinvolge la spesa per interessi, e a una diversa

⁴ Per un maggiore approfondimento degli effetti del disegno di legge di stabilità si veda la Nota di lettura n.145 del Servizio del bilancio del Senato di dicembre 2012.

⁵ Cfr. la Nota di lettura, n.145 del Servizio del bilancio del Senato di dicembre 2012.

ripartizione tra spese correnti e in conto capitale delle misure relative al Patto di stabilità interno.

1.2. Il raccordo tra bilancio dello Stato e amministrazioni pubbliche

La Nota tecnico illustrativa, tra le altre cose, descrive l'elaborazione del raccordo tra le previsioni a legislazione vigente contenute nel disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2013 e le previsioni tendenziali del conto economico consolidato delle PA esposte nella Nota di aggiornamento al DEF 2012. Tale raccordo è reso necessario dal fatto che il bilancio dello Stato è redatto secondo criteri di contabilità pubblica che si discostano dai principi di contabilità nazionale (Sec95) adottati per la costruzione del conto economico delle PA. Il prospetto consente, pertanto, di valutare la coerenza della previsione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato con quella dell'indebitamento netto della PA.

La procedura riportata nella Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità 2013 è suddivisa in tre fasi successive.

La prima è relativa alla riclassificazione delle categorie economiche del bilancio dello Stato alle voci economiche di contabilità nazionale (cfr. tabella 1.3). A titolo esemplificativo può essere rilevato come in termini di competenza le categorie economiche del bilancio dello Stato collocate nelle entrate extratributarie quali proventi speciali (551 milioni), proventi di servizi pubblici minori (28.384 milioni), proventi dei beni dello Stato (229 milioni), proventi dei prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione (1.502 milioni) sommate alla vendite di beni ed affrancazione di canoni delle entrate da alienazioni (8 milioni) dovrebbero individuare nella classificazione Sec95 la vendita di beni e servizi (che risultano pari a 12.192 milioni di euro). Dal lato delle spese i consumi intermedi (10.333 milioni) tra le uscite correnti e gli investimenti fissi lordi (5.563 milioni) tra le uscite in conto capitale stabiliti secondo i principi di contabilità nazionale individuano, a meno di scostamenti rilevati, i consumi intermedi per la contabilità economica tra le uscite correnti (13.311 milioni).

La fase successiva è volta alla determinazione del conto delle Amministrazioni Centrali tramite l'inclusione, in aggiunta allo Stato, degli organi con autonomia contabile e finanziaria (cfr. tabella 1.4).

Si ricorda che il conto economico dell'intera PA è comprensivo di quello dei tre sottosettori Amministrazioni Centrali (AC),

Amministrazioni Locali (AL) ed Enti di previdenza (EP). Il sottosettore delle Amministrazioni Centrali, in particolare, include, appunto, lo Stato e gli organismi dotati di autonomia contabile e di bilancio.

Nella terza fase si aggiunge al conto economico del comparto Stato e delle altre Amministrazioni Centrali, il conto delle Amministrazioni Locali e degli Enti di previdenza per giungere al conto economico della PA (cfr. tabella 1.5).

Dalla Nota tecnico-illustrativa non è possibile ricostruire adeguatamente - ai fini di una verifica - i passaggi e le procedure adottate, specialmente in relazione all'operazione di transcodifica delle voci dei trasferimenti, dei contributi e delle altre uscite e entrate, nonché alle ipotesi adottate per la proiezione delle poste di raccordo. Chiarimenti sulle tecniche contabili adottate sarebbero opportuni anche per l'individuazione del contributo degli altri enti del sottosettore delle Amministrazioni Centrali.

Tabella 1.3 - Transcodifica delle categorie economiche di bilancio nelle classificazioni Sec 95 - anno 2013. Quadro tendenziale

(Importi in milioni di euro)

Categoria economica del Bilancio dello Stato		DLB Stanziamiento di Competenza	DLB Autorizzazione di Cassa	Classificazione SEC95 del Bilancio dello Stato	DLB Stanziamiento di Competenza	DLB Autorizzazione di Cassa	
ENTRATE				TITOLO I: TRIBUTARIE			
TITOLO I: TRIBUTARIE				TITOLO I: TRIBUTARIE			
CAT I	Imposte sul patrimonio e sul reddito	255.848	230.583	D5	Imposte dirette	227.224	201.959
CAT	Imposte indirette totale	229.899	221.528	D2	Imposte indirette	182.323	173.752
TITOLO II: EXTRATRIBUTARIE				TITOLO II: EXTRATRIBUTARIE			
CAT VI	Proventi speciali	551	551	P1	Vendita beni e servizi	12.192	12.192
CAT V II	Proventi di servizi pubblici minori	28.384	18.711				
CAT V III	Proventi dei beni dello Stato	229	232	D4	Redditi da capitale	5.733	3.776
CAT IX	Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	1.502	1.502				
CAT X	Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.652	2.692	D73	Trasferimenti correnti da AA.PP.	5.615	5.615
CAT XI	Recuperi rimborsi e contributi	19.908	12.212	D75	Trasferimenti correnti diversi	27.702	10.332
CAT XII	Partite che si compensano nella spesa	2.716	2.716		Poste correttive	0	0
Totale entrate correnti		543.689	490.727	Totale entrate correnti		460.789	407.627
TITOLO III: ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI				TITOLO III: ALIENAZIONE ED AMM. BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
CAT XIII	Vendita di beni ed affrancazione di canoni	8	8	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	537	537
CAT XIV	Ammortamento di beni patrimoniali	1.024	1.024	K1	Ammortamento	1.024	1.024
				D91	Imposte in conto capitale	575	575
Totale entrate in conto capitale		1.032	1.032	Totale entrate in conto capitale		2.136	2.136
TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti a accensione prestiti		544.721	491.759	TOTALE ENTRATE netto rimborsi di anticipazioni e crediti e accensione prestiti		462.925	409.763
CAT XV	Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	285	285		Rimborsi anticipazioni e crediti vari del Tesoro	285	285
CAT XX	ACCENSIONE PRESTITI	215.895	283.536		ACCENSIONE PRESTITI	215.895	283.536
TOTALE ENTRATE		760.901	775.579	TOTALE ENTRATE		679.105	693.584
USCITE				TITOLO I: SPESE CORRENTI			
TITOLO I: SPESE CORRENTI				TITOLO I: SPESE CORRENTI			
CAT 1	Redditi da lavoro dipendente	85.756	85.794	D1	Redditi da lavoro dipendente	86.380	86.818
CAT 2	Consumi intermedi	10.333	10.641	P2	Consumi intermedi	13.311	14.099
CAT 3	Imposte pagate sulla produzione	4.615	4.615	D2	Imposte Indirette	13.469	13.467
CAT 4	Trasferimenti correnti a AA.PP.	230.209	230.798	D73	Trasferimenti correnti a AA.PP.	204.082	207.397
CAT 5	Trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private	3.843	3.854				
	5.1 Prestazioni sociali in denaro	1.197	1.200	D62	Prestazioni sociali	1.058	1.061
	5.2 Trasferimenti sociali in natura	404	404	D631	Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	557	557
	5.3 Altri trasferimenti correnti a famiglie	2.242	2.250	D75	Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.726	2.734
CAT 6	Trasferimenti correnti ad imprese	5.652	5.828	D3	Contributi alla produzione	5.854	6.666
CAT 7	Trasferimenti correnti ad estero	1.482	1.484	D74	Aiuti internazionali	1.578	1.580
CAT 8	Risorse proprie Unione Europea	18.600	18.600	D75	Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.600	13.600
CAT 9	Interessi passivi e redditi da capitale	89.683	89.684	D41	Interessi	89.728	89.729
CAT 10	Poste correttive e compensative	56.733	56.933		Poste correttive e compensative	0	0
CAT 11	Ammortamenti	1.024	1.024	K1	Ammortamento	1.024	1.024
CAT 12	Altre uscite correnti	6.064	16.077		Altre uscite correnti	2.305	4.694
Totale uscite correnti		513.994	525.332	Totale uscite correnti		435.672	443.426
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE			
CAT 21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.563	6.428	P51	Investimenti fissi lordi	4.755	6.720
CAT 22	Contributi agli investimenti a AA. PP.	10.459	11.067	D92	Contributi agli investimenti a AA. PP.	14.697	16.220
CAT 23, 24	Contributi agli investimenti ad imprese, famiglie ed estero	9.943	11.041	D92	Contributi a imprese, famiglie ed estero	11.615	13.783
CAT 26	Altri trasferimenti in conto capitale	16.217	16.820	D99	Altri trasferimenti in conto capitale	7.641	8.544
Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		42.182	45.356	Totale uscite in conto capitale netto acquisizione attività finanziarie		38.708	45.267
TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		556.176	570.688	TOTALE USCITE netto rimborso passività e partite finanziarie		474.380	488.693
Indebitamento netto		-11.455	-78.930	Indebitamento netto		-11.455	-78.930
CAT 31	Acquisizione attività finanziarie	169	323		Acquisizione attività finanziarie	169	323
Saldo netto da finanziare		-11.339	-78.968	Saldo netto da finanziare		-11.339	-78.968
CAT 61	Rimborso passività finanziarie	204.556	204.568		Rimborso passività finanziarie	204.556	204.568
TOTALE USCITE		760.901	775.579	TOTALE USCITE		679.105	693.584
Saldo complessivo di bilancio		0	0	Saldo complessivo di bilancio		0	0

I totali possono non corrispondere alle somme delle componenti per gli arrotondamenti effettuati
Fonte: Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013 per gli anni 2012-2015

Tabella 1.4 - Raccordo tra bilancio dello Stato e comparto Stato di contabilità nazionale - anno 2013. Quadro tendenziale

(Importi in milioni di euro)

Classificazione SEC95 del Bilancio dello Stato	DLB Stanziamento di Competenza (1)	DLB Autorizzazione di Cassa (2)	Tagli dl 95 del 2012 (3)	Ag. Fiscali, PCM, CdS, TAR, CdC (4)	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN (5)	Comparto Stato (CN) (6)
ENTRATE						
Tributarie	409.547	375.711	0	0	-22.693	386.854
D5 Imposte dirette	227.224	201.959	0	0	-21.574	205.650
D2 Imposte indirette	182.323	173.752	0	0	-1.119	181.204
D612 Contributi sociali figurativi	0	0	0	342	1.709	2.051
D73 Trasferimenti correnti da AA.PP.	5.615	5.615	0	0	-339	5.276
Trasferimenti da altri soggetti	27.702	10.332	0	0	1.550	11.882
D75 Trasferimenti correnti diversi	27.702	10.332	0	0	1.550	11.882
Altre entrate correnti	6.757	4.800	0	0	4.898	9.698
D74 Aiuti internazionali	0	0	0	0	151	151
D4 Redditi da capitale	5.733	3.776	0	0	70	3.846
K1 Ammortamento	1.024	1.024	0	0	4.677	5.701
Totale entrate correnti	449.621	396.458	0	342	-14.875	415.761
D91 Imposte in conto capitale	575	575	0	0	0	575
D99 Trasferimenti da altri soggetti	537	537	0	0	924	1.461
Totale entrate in conto capitale	1.112	1.112	0	0	924	2.036
TOTALE ENTRATE	450.733	397.571	0	342	-13.952	417.797
USCITE						
D1 Redditi da lavoro dipendente	86.380	86.818	-5	3.377	-878	88.875
Consumi intermedi totale	13.868	14.656	-299	2.135	1.753	17.457
P2 Consumi intermedi	13.311	14.099	-299	2.135	965	16.112
D631 Acquisti di beni e servizi da produttori market assimil. prestazioni sociali in natura	557	557	0	0	788	1.345
D73 Trasferimenti correnti a AA.PP.	204.082	207.397	-255	-5.083	-15.297	186.762
Trasferimenti correnti a altri soggetti	24.816	25.641	-161	108	2.911	28.499
D62 Prestazioni sociali	1.058	1.061	0	0	2.485	3.546
D75 Trasferimenti diversi a famiglie, imprese e ISP	2.726	2.734	-59	48	1.289	4.012
D3 Contributi alla produzione	5.854	6.666	-89	60	-847	5.790
D74 Aiuti internazionali	1.578	1.580	-13	0	-16	1.551
D75 Trasferimenti correnti a UE Quarta Risorsa	13.600	13.600	0	0	0	13.600
D41 Interessi	89.728	89.729	0	0	-3.902	85.826
Altre uscite correnti	4.606	6.993	-222	206	3.033	7.623
D2 Imposte indirette	13.469	13.467	0	206	-178	13.497
P1 Vendita beni e servizi (-)	-12.192	-12.192	0	0	587	-11.605
D1 Ammortamento	1.024	1.024	0	0	4.677	5.701
D71 Premi di assicurazione	2.305	4.694	-222	0	-2.053	30
Totale uscite correnti	423.480	431.234	-941	743	-12.379	415.042
P51 Investimenti fissi lordi	4.755	6.720	-315	445	-767	6.083
D92 Contributi agli investimenti a AA.PP.	14.697	16.220	-34	105	-8.037	8.254
D92 Trasferimenti ad altri soggetti	11.615	13.783	-451	0	-3.110	10.223
D99 Altri trasferimenti in conto capitale	7.641	8.544	-37	-951	-6.721	835
Totale uscite in conto capitale	38.708	45.267	-836	-401	-18.635	25.395
TOTALE USCITE	462.188	476.501	-1.777	342	-31.015	440.437
INDEBITAMENTO NETTO	-11.455	-78.930	1.777	0	17.063	-22.640

*I totali possono non corrispondere alle somme delle componenti per gli arrotondamenti effettuati
Nota bene: il totale delle entrate e il totale delle uscite delle colonne (1) e (2) corrispondono, (ad eccezione della vendita di beni e servizi che dalle entrate è stata spostata nelle uscite con segno negativo), alle ultime due colonne della tabella 1.3.*

Fonte: Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013 per gli anni 2012-2015

Tabella 1.5 - Conto economico non consolidato delle amministrazioni pubbliche per sottosettore - anno 2013. Quadro tendenziale

(Importi in milioni di euro)

Classificazione SEC95 del bilancio dello Stato	Stato (CN)	A.C.	A.L.	E.P.	P.A.
ENTRATE					
Imposte dirette	205.650	205.650	35.584	0	241.234
Imposte indirette	181.204	181.558	71.588	0	253.146
Contributi	2.051	2.281	1.431	217.586	221.298
Trasferimenti da AA.PP.	5.276	6.072	75.009	107.608	0
Altre entrate correnti	21.580	27.670	32.715	3.273	62.750
<i>Trasferimenti da altri soggetti</i>	<i>11.882</i>	<i>12.674</i>	<i>8.661</i>	<i>1.424</i>	<i>22.759</i>
<i>Altre entrate correnti</i>	<i>9.698</i>	<i>14.996</i>	<i>24.054</i>	<i>1.849</i>	<i>39.991</i>
Totale entrate correnti	415.761	423.231	216.327	328.467	778.428
Trasferimenti da AA.PP.	0	0	7.091	0	0
Trasferimenti da altri soggetti	1.461	1.804	3.319	0	5.123
Imposte in conto capitale	575	575	0	0	575
Totale entrate in conto capitale	2.036	2.379	10.410	0	5.698
TOTALE ENTRATE	417.797	425.610	226.737	328.467	784.126
USCITE					
Redditi da lavoro dipendente	88.875	92.253	70.697	3.540	166.490
Consumi intermedi	17.457	20.803	106.816	1.978	129.597
Trasferimenti ad AA.PP.	186.762	182.617	772	5.300	0
Prestazioni sociali	3.546	3.724	3.090	312.850	319.664
Trasferimenti ad altri soggetti	24.953	25.531	13.327	1.076	39.934
Interessi	85.826	85.857	4.173	121	89.243
Altre uscite correnti	7.623	11.712	6.505	423	18.640
Totale uscite correnti	415.042	422.497	205.380	325.288	763.568
Investimenti fissi lordi	6.083	8.269	19.961	52	28.282
Trasferimenti ad AA.PP.	8.254	7.091	0	0	0
Trasferimenti ad altri soggetti	11.057	11.560	6.133	0	17.693
<i>Contributi in c/ capitale</i>	<i>10.223</i>	<i>10.670</i>	<i>5.133</i>	<i>0</i>	<i>15.803</i>
<i>Altri trasferimenti in c/ capitale</i>	<i>835</i>	<i>890</i>	<i>1.000</i>	<i>0</i>	<i>1.890</i>
Totale uscite in conto capitale	25.395	26.920	26.094	52	45.975
TOTALE USCITE	440.437	449.417	231.474	325.340	809.543
INDEBITAMENTO NETTO	-22.640	-23.807	-4.737	3.127	-25.417

I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Fonte: Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013 per gli anni 2012-2015

2. Regola sulla spesa

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), come modificato dal cd. six pack, introduce ai fini del rispetto dell'obiettivo di medio termine (OMT) il concetto di spesa di riferimento (cd. *expenditure benchmark*), ovvero prevede che nel valutare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'OMT, il Consiglio UE e la

Commissione Europea valuteranno l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. Il Codice di condotta⁶ precisa che quest'ultimo parametro di riferimento è calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi e dell'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei pienamente coperta da fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. Il Codice di Condotta stabilisce, inoltre, che l'aggregato di spesa deve essere depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti.

L'individuazione dell'aggregato di riferimento consente di definire il limite massimo che tale aggregato può raggiungere in ciascuno Stato per garantire la coerenza con il percorso di convergenza all'OMT fissato dalle regole vigenti. Di conseguenza, il limite massimo per l'aggregato di riferimento è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT.

Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT la crescita della spesa pubblica non deve essere più alto del parametro medio individuato. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Il limite massimo può essere superato anche dagli Stati che hanno già raggiunto l'OMT, purché lo scostamento sia temporaneo, limitatamente al periodo nel quale lo Stato continua a rispettare l'OMT (Codice di Condotta, pagina 6).

L'esercizio 2013 è il primo di applicazione della regola della spesa; per tale motivo il DEF per il 2012 presenta le informazioni e i calcoli sottostanti alla verifica della regola. Tale verifica però dovrebbe poi essere ripetuta alla luce dei documenti di bilancio effettivamente presentati e a consuntivo. La tabella 2.1 riporta i dati contenuti nel DEF (prima colonna di ogni anno analizzato)⁷ e i dati rilevabili nella

⁶ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Program, disponibile all'URL http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

⁷ Per una trattazione ed analisi dei dati che si riferiscono al Documento di Economia e Finanza 2012 si veda il dossier n. 17 – aprile 2012 servizio del bilancio del Senato della Repubblica – Servizio del bilancio e Servizio Studi della Camera dei Deputati.

Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013
(seconda colonna).

Tabella 2.1 - Applicazione della regola di spesa

(milioni di euro)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	DEF	Nota tecnico-illustrativa ddl di stabilità	DEF	Nota tecnico-illustrativa ddl di stabilità	DEF	Nota tecnico-illustrativa ddl di stabilità	DEF	Nota tecnico-illustrativa ddl di stabilità	DEF	Nota tecnico-illustrativa ddl di stabilità
1. Totale spesa	790.794	N.D.	801.422	N.D.	807.370	N.D.	821.925	N.D.	840.313	N.D.
2. Maggiori spese a politica invariata									4.000	
3. Spese finanziate UE	3.508	N.D.	3.900	N.D.	4.100	N.D.	4.300	N.D.	4.500	N.D.
4. Sussidi disoccupazione: variazione non discrezionale	95	N.D.	475	N.D.	-886	N.D.	15	N.D.	-66	N.D.
5. Interessi	78.021	78.225	84.217	86.119	88.456	89.207	93.832	96.942	99.249	105.365
6. Investimenti fissi lordi	32.030	32.040	29.953	29.664	29.491	28.578	29.813	28.581	30.172	29.235
7. Investimenti fissi lordi - media ultimi 4 anni	34.453	33.983	33.135	32.613	30.923	31.247	30.322	29.716	29.857	29.014
8. Aggregato di spesa di riferimento (1+2-3-4-5-6+7)	711.593	IND.	716.012	IND.	717.132	IND.	724.287	IND.	740.315	IND.
9. Aggregato di spesa in termini reali	641.978	IND.	634.678	IND.	623.639	IND.	618.399	IND.	620.278	IND.
10. Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-1,4	IND.	-1,1	IND.	-1,7	IND.	-0,8	IND.	0,3	IND.
11. Benchmark di riferimento (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	-0,8		-0,8		-0,8		0,3		0,3	

N.D. indica la non disponibilità dell'informazione nella Nota tecnico-illustrativa; IND. Per valori non calcolabili a causa di informazioni non disponibili.

Fonte: DEF 2012, Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013

Per verificare se il quadro dei conti che risulta dal disegno di legge di stabilità e di bilancio conferma il rispetto della regola sulla spesa, risulterebbe necessario acquisire l'aggiornamento di alcune informazioni rispetto a quelle presentate nel DEF (indicate nella tabella con N.D.).

3. L'indebitamento netto e la spesa primaria dei sottosettori della PA: valori di consuntivo e programmatici

Il raggiungimento di obiettivi di equilibrio di bilancio per le amministrazioni pubbliche richiede il coordinamento, in fase di programmazione, della finanza pubblica dei sottosettori che le compongono.

In questo paragrafo si illustrano gli obiettivi programmatici dei saldi e della spesa dei sottosettori **Amministrazioni centrali (AC)**, **Amministrazioni locali (AL)** ed **Enti di previdenza (EP)** confrontandoli sia con i valori a consuntivo del periodo 2007-2011 che con quelli programmatici del periodo 2012-2015.

3.1 L'indebitamento netto

L'indebitamento netto delle AC (tabella 3.1) programmato dal Governo, nel triennio di riferimento cui si riferisce il ddl di stabilità, si riduce progressivamente dai circa -38,7 miliardi di euro previsti per il 2012 fino ai -21 miliardi del 2015 (-46 per cento rispetto al 2012), con una variazione molto consistente, rispetto agli esercizi precedenti, nei primi due anni (-31 per cento nel 2013 e -18 per cento nel 2014), a fronte di una riduzione contenuta nel 2015 (-5 per cento).

Tabella 3.1 - Indebitamento netto dei sottosettori

(milioni di euro e percentuale del PIL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indebitamento netto (milioni di euro)									
AP	-25.273	-42.700	-82.752	-69.270	-61.758	-41.213	-27.888	-25.078	-24.162
AC	-31.825	-41.042	-72.786	-66.215	-59.907	-38.651	-26.278	-22.036	-21.023
AL	-2.255	-5.926	-5.551	-7.755	-4.833	-5.697	-4.737	-6.195	-6.261
EP	8.807	4.268	-4.415	4.700	2.982	3.135	3.127	3.153	3.122
Indebitamento netto (% PIL)									
AP	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9	-2,6	-1,8	-1,5	-1,4
AC	-2,1	-2,6	-4,8	-4,3	-3,8	-2,5	-1,7	-1,4	-1,3
AL	-0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,3	-0,4	-0,4
EP	0,6	0,3	-0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonti: Conti economici delle Amministrazioni pubbliche 1990-2011 - ISTAT 27 novembre 2012 per gli anni 2007-2011. Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013 per gli anni 2012-2015

L'indebitamento netto delle **AL**, dopo una riduzione nel 2013, si amplia negli esercizi successivi. In particolare, si riduce da -5,7 miliardi nel 2012 a -4,7 nel 2013 (-17 per cento), per poi aumentare nuovamente a circa -6,2 miliardi nel 2014 (+31 per cento) e rimanere sostanzialmente invariato nel 2015 (+1 per cento).

Il saldo del conto economico degli **EP** rimane invariato a circa -3,1 miliardi nel triennio di riferimento. Il leggero incremento del 2014 (+1 per cento rispetto al 2013) viene quasi esattamente compensato nel 2015 (-1 per cento rispetto al 2014).

3.2 Le spese primarie

In questo sotto-paragrafo si presenta l'analisi delle uscite primarie dei sottosettori, distinguendo tra spese correnti e in conto capitale, dal 2007 al 2015, considerando pertanto sia l'andamento storico (2007-2012) che i valori programmatici del triennio 2013-2015, come esposti nella Nota tecnico-illustrativa. Le spese, riportate nella

tabella 3.2 seguente, vengono considerate al netto delle spese per interessi e dei trasferimenti agli altri sottosettori della PA.

Tabella 3.2 - Spese dei sottosettori, al netto degli interessi e dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche

(milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	var % media 2007-2015	var % media 2012-2015
Spese correnti											
AP	608.391	634.075	660.639	670.690	671.705	672.765	673.337	680.781	692.739	1,6	1,0
AC	153.729	154.916	164.070	161.110	158.674	154.945	154.536	152.628	153.267	0,0	-0,4
AL	189.365	201.374	206.125	210.268	207.900	205.967	199.166	198.602	200.984	0,8	-0,8
EP	265.297	277.785	290.444	299.312	305.131	311.852	318.635	329.553	338.487	3,1	2,8
Spese in conto capitale											
AP	62.552	59.209	66.934	51.139	48.041	46.827	47.125	45.806	45.469	-3,4	-1,0
AC	39.965	34.575	39.969	28.897	25.291	27.037	28.066	27.000	27.316	-3,7	0,4
AL	37.999	36.559	44.147	34.436	30.148	27.713	26.050	25.607	25.932	-4,0	-2,1
EP	142	315	1.178	326	398	1	52	100	148	685,8	1746,8
Spese totali											
AP	670.943	693.284	727.573	721.829	719.746	719.592	720.462	726.587	739.208	1,2	0,9
AC	178.140	177.251	191.739	180.231	176.169	174.058	175.560	172.728	173.659	-0,2	-0,1
AL	227.364	237.933	244.212	241.960	238.048	233.680	224.209	224.209	226.916	0,0	-1,0
EP	265.439	278.100	291.622	299.638	305.529	311.853	318.687	329.653	338.635	3,1	2,8

Fonti: Conti economici delle Amministrazioni pubbliche 1990-2011 - ISTAT 27 novembre 2012 per gli anni 2007-2011. Nota tecnico-illustrativa allegata alla legge di stabilità per il 2013 per gli anni 2012-2015

La spesa totale delle **AC** è prevista ridursi di circa 400 milioni di euro nel periodo di programmazione. Rispetto al 2007, invece, la riduzione complessiva è di 4,5 miliardi (da circa 178 nel 2007 a 174 nel 2015). In particolare, dopo un aumento dell'8 per cento (circa 14,5 miliardi) nel 2009 rispetto all'esercizio precedente, la riduzione più consistente si è registrata nel 2010 (-6 per cento, circa 11,5 miliardi). Nel periodo 2013-2015 la riduzione di circa 1,7 miliardi delle spese correnti sopravanza l'incremento di circa 1,3 miliardi delle spese in conto capitale. Se si considera l'intero periodo 2007-2015, si osserva che la quasi totalità della contrazione delle spese delle AC riguarda quelle in conto capitale, che nel 2015 sono previste ridursi di 4 miliardi (-16 per cento) rispetto al 2007, mentre le spese correnti si riducono nello stesso arco temporale di circa 460 milioni, rimanendo, pertanto, invariate rispetto al 2007.

Per quanto riguarda le **AL**, le spese totali sono previste ridursi al termine del periodo di programmazione di circa 6,8 miliardi rispetto al 2012 (-3 per cento). La maggior parte della riduzione è dovuta alle spese correnti, le quali risultano inferiori nel 2015 di circa 5,1 miliardi rispetto al 2012, mentre quelle in conto capitale si riducono nello stesso periodo di circa 1,8 miliardi. Il profilo temporale risulta, invece, più variegato se si considera il 2007 come punto di partenza

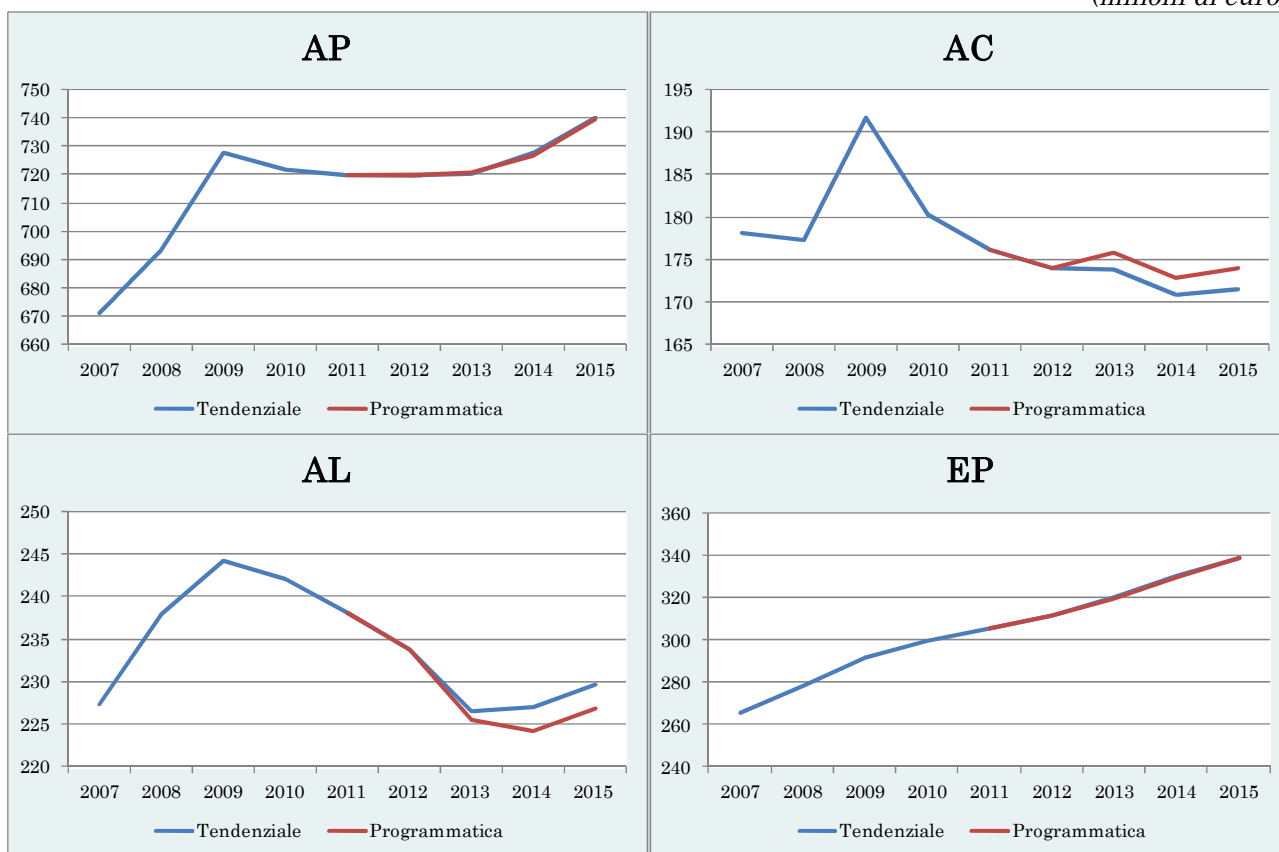
dell'analisi. La riduzione di circa 500 milioni di euro delle spese totali nel periodo 2007-2015, infatti, si compone di due andamenti opposti per le spese correnti e per quelle in conto capitale. Mentre le prime sono previste aumentare di circa 11,6 miliardi (+6 per cento) nel 2015 rispetto al 2007, le seconde subiscono nello stesso periodo una riduzione di circa 12 miliardi (-32 per cento), facendo registrare la maggiore contrazione (circa 6,4 miliardi, equivalenti ad una variazione di -17 per cento rispetto all'esercizio precedente) nel 2010.

Le spese totali degli **EP** sono previste in aumento di circa 26,8 miliardi di euro al termine del periodo di programmazione (2015) rispetto al 2012, con un tasso di variazione media annua del 3 per cento. Rispetto al 2007, si prevede nel 2015 un aumento delle spese totali di circa 73,2 miliardi di euro (+28 per cento), con un aumento medio di 9,2 miliardi (+3 per cento) per ciascun anno del periodo. Anche su tale orizzonte temporale la variazione delle spese totali è dovuta completamente a quella delle spese correnti, mentre quelle in conto capitale rimangono essenzialmente costanti.

I grafici della figura 3.1 mettono a confronto l'andamento tendenziale e quello programmatico delle spese finali primarie delle **AP**, **AC**, **AL** e degli **EP** nel periodo 2012-2015⁸. Le spese dei tre sottosettori sono riportate al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche. Per il comparto delle **AP** nel suo complesso e per il sottosettore degli **EP** la spesa tendenziale e quella programmatica appaiono coincidere. L'andamento, invece, risulta opposto nei sottosettori **AC** e **AL**, essendo le spese tendenziali minori di quelle programmatiche nelle **AC** e maggiori nelle **AL**.

⁸ Per un maggiore approfondimento della composizione della manovra per sottosettori si veda la Nota di lettura n.145 del Servizio del bilancio del Senato di dicembre 2012.

Figura 3.1 - Spesa finale primaria tendenziale e programmatica per la PA ed i suoi sottosettori
(milioni di euro)



Nota: la spesa dei sottosettori è calcolata al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche.

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