

Tavola 1

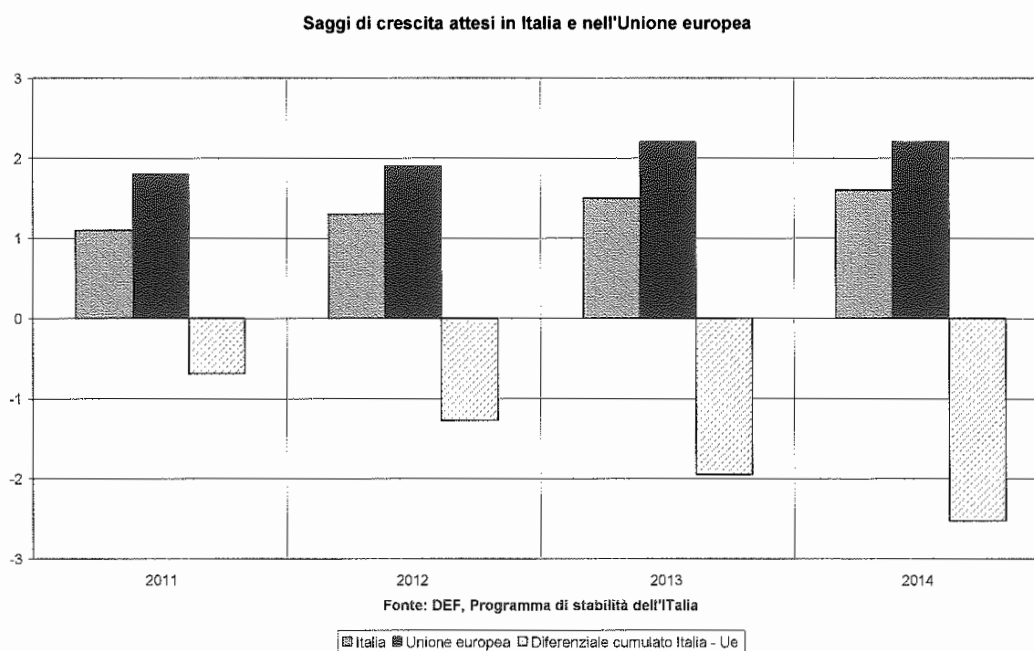
CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI, ANNI 2008-2010

AGGREGATI	2008	2009	2010	2011	
				Primo trimestre	Stima DEF
<i>variazioni percentuali</i>					
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	-1,3	-5,2	1,3	1,0	1,1
Importazioni di beni e servizi fob	-4,4	-13,7	10,5	8,6	4,5
TOTALE RISORSE	-2,0	-7,2	3,1	2,6	2,1
Consumi nazionali	-0,4	-1,1	0,6	0,7	1,1
- Spesa delle famiglie residenti	-0,8	-1,8	1,0	1,0	1,1
- Spesa delle AP e delle Isp	0,5	1,0	-0,6	0,1	0,0
Investimenti fissi lordi	-3,8	-11,9	2,5	1,5	1,8
- Costruzioni	-3,0	-8,7	-3,7	-0,1	n.d
- Macchine e attrezzature e beni immateriali	-5,2	-14,9	9,9	4,1	n.d
- Mezzi di trasporto	-2,9	-17,1	8,5	-0,5	n.d
Esportazioni di beni e servizi fob	-4,3	-18,4	9,1	7,3	4,8
TOTALE IMPIEGHI	-2,0	-7,2	3,1	2,6	2,1
<i>contributi alla crescita</i>					
Domanda interna	-1,2	-3,4	0,9	0,2	1,0
Variazione delle scorte	-0,2	-0,6	0,7	-0,3	0,2
Domanda estera	0,0	-1,3	-0,4	0,2	0,0

Fonti: Istat e DEF, Programma di stabilità dell'Italia

6. Va rilevato come il ritorno a saggi di crescita positivi non configuri, per il momento, alcun rimbalzo dall'eccezionale recessione sperimentata nel 2008-2009. A fine 2010 risultava recuperato, nel nostro paese, solo un quarto della perdita di prodotto subita nel 2008-09 (1,8 punti a fronte di una perdita complessiva del 7 per cento). Anche nel confronto internazionale, si ripropongono i bassi saggi di espansione che, già prima della crisi, penalizzavano l'economia italiana. Secondo le previsioni adottate nel DEF, il saggio di crescita dell'economia italiana rimarrebbe costantemente al di sotto del valore medio europeo, per cumulare, al 2014, un differenziale negativo di oltre 2,5 punti (grafico 1).

Grafico 1



7. Il quadro di finanza pubblica (tavola 2) ha presentato evoluzioni più favorevoli di quelle immediatamente associabili al recupero del ciclo economico. L'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è sceso, lo scorso anno, dal 5,4 al 4,6 per cento del Pil, segnando una riduzione doppia rispetto a quella registrata dall'area europea (quattro decimi di punto) e superiore a quanto atteso dal governo, i cui quadri programmatici incorporavano, come detto, un valore di indebitamento pari al 5 per cento del Pil. Il saldo primario è tornato in prossimità del pareggio (da -0,7 a -0,1 per cento, sempre in quota di Pil), mentre il disavanzo corrente è diminuito all'1,6 per cento. La spesa per interessi è rimasta sostanzialmente invariata in quota di prodotto (dal 4,6 al 4,5 per cento).

Nei livelli, l'indebitamento è diminuito di 10,5 miliardi (il doppio di quanto programmato) e di ammontare equivalente è stato il miglioramento del saldo primario. L'abbassamento del disavanzo corrente è stato più contenuto, a motivo del forte contributo fornito dal conto capitale al contenimento del disavanzo.

Tavola 2

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

VOCI ECONOMICHE	milioni di euro			variazioni %		Differenze consuntivo- DFP 2010
	2008	2009	2010	2009 su 2008	2010 su 2009	
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	169.650	171.026	171.905	0,8	0,5	-3.059
Consumi intermedi	128.386	136.177	137.009	6,1	0,6	-2.519
Prestazioni sociali	277.183	291.468	298.199	5,2	2,3	69
Altre uscite correnti	58.928	62.260	62.349	5,7	0,1	-1.174
Spese correnti al netto interessi	634.147	660.931	669.462	4,2	1,3	-6.683
Interessi passivi	81.313	70.408	70.152	-13,4	-0,4	-1.917
Totale spese correnti	715.460	731.339	739.614	2,2	1,1	-8.600
<i>di cui spesa sanitaria</i>	<i>108.468</i>	<i>110.435</i>	<i>113.457</i>	<i>1,8</i>	<i>2,7</i>	<i>-1.475</i>
Investimenti fissi lordi	34.968	38.060	31.879	8,8	-16,2	-1.568
Contributi agli investimenti	22.338	23.822	20.442	6,6	-14,2	-3.236
Altre uscite in c/capitale	1.646	4.258	1.578	158,7	-62,9	-736
Totale spese in c/capitale	58.952	66.140	53.899	12,2	-18,5	-5.540
Totale spese finali	774.412	797.479	793.513	3,0	-0,5	-14.140
ENTRATE						
Imposte dirette	239.644	222.857	225.494	-7,0	1,2	-861
Imposte indirette	215.780	206.000	216.530	-4,5	5,1	-2.651
Contributi sociali effettivi	212.030	209.359	210.460	-1,3	0,5	-2.623
Contributi sociali figurativi	3.878	4.183	4.048	7,9	-3,2	-108
Altre entrate correnti	56.405	57.692	58.583	2,3	1,5	-821
Totale entrate correnti	727.737	700.091	715.115	-3,8	2,1	-7.064
Imposte in c/capitale	488	12.255	3.392	2.411,3	-72,3	1.142
Altre entrate in c/capitale	3.482	3.392	3.795	-2,6	11,9	-2.305
Totale entrate in c/capitale	3.970	15.647	7.187	294,1	-54,1	-1.163
Totale entrate complessive	731.707	715.738	722.302	-2,2	0,9	-8.227
SALDI						
Saldo corrente	12.277	-31.248	-24.499			1.536
Indebitamento netto	-42.705	-81.741	-71.211			5.913
Saldo primario	38.608	-11.333	-1.059			3.996

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica

8. Nella prospettiva internazionale, il deficit di bilancio italiano si colloca oggi su un livello inferiore sia alla media europea, sia ai valori riscontrati in altri grandi paesi, dove massiccio è stato il ricorso alla leva fiscale nel corso della crisi. L'Italia è inoltre l'unico, fra i grandi paesi, a registrare un saldo primario in prossimità del pareggio. Evidente è l'inversione avvenuta rispetto agli andamenti storici, che fino al 2006 vedevano l'Italia sopravanzare la media dei paesi avanzati per il valore del disavanzo pubblico (tavola 3).

Tavola 3

L'INDEBITAMENTO PUBBLICO IN EUROPA E NEI PRINCIPALI PAESI
(% del Pil)

	2006	2007	2008	2009	2010	variazione 2010/2007
Economie avanzate	-1,4	-1,1	-3,4	-8,6	-7,6	-6,5
Stati Uniti	-2,0	-2,7	-6,5	-12,7	-10,6	-7,9
Eurozona	-1,3	-0,6	-2	-6,3	-6,1	-5,5
Germania	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-3,3	-3,6
Francia	-2,3	-2,7	-3,3	-7,6	-7,7	-5,0
ITALIA	-3,3	-1,5	-2,7	-5,3	-4,6	-3,1
Spagna	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-11,1
Grecia	-6,1	-6,7	-9,5	-15,4	-9,6	-2,9
Portogallo	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	-7,3	-4,5
Irlanda	2,9	0,1	-7,3	-14,4	-32,2	-32,3
Regno Unito	-2,6	-2,7	-4,9	-10,3	-10,4	-7,7
Giappone	-4,0	-2,4	-4,2	-10,3	-9,5	-7,1

Fonte: IMF, World Economic Outlook, April 2011

9. Molto al di sopra delle attese sono stati i risultati conseguiti nel contenimento della spesa. Per la prima volta le uscite totali del bilancio pubblico sono diminuite (-0,5 per cento). Un risultato ascrivibile a una forte contrazione della spesa in conto capitale, congiunta a un incremento particolarmente basso della spesa corrente primaria (1,3 per cento, il valore più basso mai registrato). Variazioni negative in termini reali sono state registrate sia dai redditi da lavoro, sia dai consumi intermedi, mentre l'incremento delle prestazioni sociali si è dimezzato rispetto al 2009 (dal 5,2 al 2,3 per cento).

Secondo l'analisi contenuta nel DEF, il rallentamento dei redditi da lavoro dipendente è disceso principalmente dalle misure di razionalizzazione della spesa introdotte col DL 112/2008, che hanno inciso in particolare sul settore della scuola, dove consistente è stata la riduzione dell'occupazione. In senso espansivo ha invece agito la sottoscrizione dei contratti relativi alle annualità 2006-07 e 2008-09.

Anche per i consumi intermedi si è verificato un consistente rallentamento, con una riduzione di quasi il 6 per cento nelle Amministrazioni centrali e con un lieve aumento nelle Amministrazioni locali, dove questa voce di spesa è rimasta per oltre 2 miliardi al di sotto degli obiettivi programmatici.

Sulla dinamica delle prestazioni sociali ha influito positivamente sia la discesa dell'inflazione, sia la ripresa dell'economia. Il minore incremento dei prezzi ha ridotto l'adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici, verificatosi a fronte di una sostanziale stabilità del numero di pensioni erogate. Il recupero del ciclo economico si è invece tradotto in una minore erogazione degli assegni di integrazione salariale e per indennità di disoccupazione, mentre forti incrementi sono stati registrati per le liquidazioni dei dipendenti pubblici.

10. La caduta della spesa in conto capitale è stata consistente in tutte le sue componenti. Gli investimenti lordi sono diminuiti del 16,2 per cento e i contributi del 14,2 per cento, scendendo in entrambi i casi al di sotto dei livelli pre-recessivi. L'esaurimento dei rimborsi straordinari a favore delle imprese, previsti dal DL 185/2008, si è tradotta in una diminuzione di quasi il 63 per cento delle altre uscite. All'analisi delle determinanti della flessione della spesa in conto capitale, riconducibili sia all'operare di misure di taglio lineare, sia ai vincoli imposti dal Patto di stabilità sulle disponibilità liquide delle Amministrazioni locali, sia a fattori che dilatano enormemente i tempi di esecuzione delle opere da quelli di progettazione e finanche di finanziamento, è dedicata l'ampia analisi contenuta nel capitolo IV di questa Relazione.

11. In quota di Pil (tavola 4), la contrazione della spesa è stata pari a 1,3 punti per l'aggregato totale (52,5 al 51,2 per cento), a 0,9 punti per la componente in conto capitale (da 4,4 a 3,5 per cento) e a 0,3 punti per la componente primaria corrente (da 48,1 a 47,8 per cento). Anche le entrate si sono ridotte rispetto al Pil, passando dal 47,1 al 46,6 per cento. Tale diminuzione è interamente determinata dalla flessione delle entrate in conto capitale (-0,6 punti) mentre le entrate correnti sono rimaste sostanzialmente stabili se misurate in termini di prodotto.

Tavola 4

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (% DEL PIL)

VOCI ECONOMICHE	2007	2008	2009	2010	variazione. 2010/2009
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,8	11,3	11,1	-0,2
Consumi intermedi	5,2	5,5	9,0	8,8	-0,2
Prestazioni sociali	17,1	17,7	19,2	19,3	0,1
Pensioni	13,9	14,2	15,2	15,3	0,1
altre prestazioni sociali	3,2	3,5	4,0	4,0	0,0
Altre uscite correnti	3,7	3,8	4,1	4,0	-0,1
Spese correnti al netto interessi	39,3	40,4	43,5	43,2	-0,3
Interessi passivi	5,0	5,2	4,6	4,5	-0,1
Totale spese correnti	44,3	45,6	48,1	47,8	-0,3
Investimenti fissi lordi	2,3	2,2	2,5	2,1	-0,4
Contributi agli investimenti	1,6	1,4	1,6	1,3	-0,3
Altre uscite in c/capitale	0,1	0,1	0,3	0,1	-0,2
Totale spese in c/capitale	4,0	3,8	4,4	3,5	-0,9
Totale spese finali	48,4	49,4	52,5	51,2	-1,3
ENTRATE					
Imposte dirette	15,1	15,3	14,7	14,6	-0,1
Imposte indirette	14,7	13,8	13,6	14,0	0,4
Contributi sociali effettivi	13,0	13,5	13,8	13,6	-0,2
Contributi sociali figurativi	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0
Altre entrate correnti	3,5	3,6	3,8	3,8	0,0
Totale entrate correnti	46,6	46,4	46,1	46,2	0,1
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,8	0,2	-0,6
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
Totale entrate in c/capitale	0,3	0,3	1,0	0,5	-0,6
Totale entrate complessive	46,9	46,7	47,1	46,6	-0,5
SALDI					
Saldo corrente	2,2	0,8	-2,1	-1,6	0,5
Indebitamento netto	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	0,8
Saldo primario	3,5	2,5	-0,7	-0,1	0,6

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica

12. Le entrate tributarie sono aumentate lo scorso anno dello 0,9 per cento, assorbendo solo in parte la contrazione del 2009 (-3,2 per cento). L'incremento è stato più elevato per le sole imposte indirette (5,1 per cento), mentre i contributi sociali hanno risentito della maggiore disoccupazione, registrando un aumento dello 0,5 per cento. Una consistente contrazione si è avuta per le entrate in conto capitale (-54,1 per cento), non più sostenute da alcuni provvedimenti temporanei adottati nel corso del 2009 (riallineamento ai criteri contabili IAS). Nell'aggregato totale, l'aumento delle entrate si è fermato allo 0,9 per cento, quello delle entrate correnti ha raggiunto il 2,3 per cento, circa mezzo punto al di sopra dell'aumento del Pil nominale (1,9 per cento).

13. Quando riportati ai valori programmatici, gli andamenti di entrate e spese si prestano a una lettura opposta: nel primo caso i risultati non sono stati in linea con le attese; le uscite sono invece diminuite in misura ben più consistente di quanto assunto in sede di previsione.

I risparmi di spesa conseguiti nel 2010 sono stati superiori ai valori programmatici. Rispetto alla DFP, il maggiore risparmio realizzato ammonta a oltre 14 miliardi e consegue per oltre il 40 per cento da una minore spesa in conto capitale (5,5 miliardi), per poco meno del 50 per cento da un più forte contenimento della spesa primaria corrente (6,7 miliardi), per la restante parte da un minore esborso per interessi (1,9 miliardi). Di limitata entità è stato l'effetto indotto dalla consueta revisione delle basi storiche e, nel caso specifico, dalla nuova quantificazione di consuntivo per l'anno 2009, che riduce l'ammontare della spesa totale di 1,4 miliardi e quello della spesa primaria corrente di 1,7 miliardi.

14. Sia la spesa in conto capitale, sia quella per interessi, hanno contribuito al risparmio aggiuntivo, in una proporzione maggiore rispetto al loro peso sul totale delle uscite pubbliche (rispettivamente pari all'8 e al 7 per cento). Per la sua eccezionalità nella prospettiva storica, è tuttavia il superamento degli obiettivi di spesa primaria corrente ad assumere particolare rilevanza, con minori esborsi di oltre 3 miliardi per i redditi da lavoro dipendente, di 2,5 miliardi per consumi intermedi, di 1,1 miliardi per le altre spese correnti.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, lo scostamento maggiore si riscontra invece per i contributi, rimasti oltre 3 miliardi al di sotto del valore indicato nella DFP, anche in questo caso rialzato rispetto alla RUEF. Per gli investimenti, la minore spesa ammonta a 1,5 miliardi.

15. Dal lato delle entrate, gli andamenti effettivi non hanno rispettato le previsioni programmatiche. Nel confronto con la DFP, il minor gettito ammonta a oltre 8 miliardi, per la gran parte concentrato nella componente corrente, con oltre 2,7 miliardi in meno di contributi e

circa 3,3 miliardi di minor gettito nel complesso delle entrate dirette e indirette.

Anche se l'andamento delle entrate nel 2010 riflette alcuni fattori particolari, come un ammontare non previsto di compensazioni (quantificate nel DEF in quasi 3,5 miliardi) e una revisione peggiorativa della base 2009, non può non rilevarsi come lo scostamento dagli obiettivi segnali un andamento ancora molto incerto del gettito e un contributo modesto al rientro dell'indebitamento.

16. Il diverso segno dello scostamento di spese ed entrate dagli obiettivi programmatici segnala anche come il contributo diretto fornito dalla ripresa dell'economia al contenimento del disavanzo pubblico sia stato complessivamente modesto. Tanto che le valutazioni ufficiali facevano affidamento su una più consistente risposta del gettito tributario al recupero del ciclo, delineando, come detto, introiti correnti superiori a quelli effettivamente realizzati. Limitato è poi, nell'assetto della finanza pubblica italiana, l'impatto degli stabilizzatori dal lato della spesa, data l'assenza di diffuse forme di contrasto monetario della disoccupazione. E per quella parte di spesa in prestazioni sociali che assorbe tali meccanismi di sostegno dei redditi, che pure hanno segnato un rallentamento rispetto al 2009, l'esborso ha superato le stime programmatiche per 1,4 miliardi.

Ben più rilevante è stato, per la riduzione del disavanzo, il fatto che il superamento della recessione abbia ripristinato il segno correttivo della manovra di finanza pubblica. Nel 2009, l'adozione dei provvedimenti anti-crisi aveva infatti compensato le misure di contenimento della spesa varate in avvio di legislatura col DL 112/2008. Il ritorno alla piena operatività degli interventi correttivi significa che, nel 2010, hanno agito misure di riduzione delle uscite pubbliche per 11,6 miliardi. Ulteriori tagli di spesa per circa 35 miliardi sono già incorporati nella legislazione vigente fino al 2013. L'azione discrezionale con cui si intende piegare la dinamica della spesa pubblica è già oggi numericamente consistente; sarà ulteriormente rafforzata dai provvedimenti annunciati nel DEF per il biennio 2013-14.

17. I risultati ottenuti nel 2010 potrebbero, in un tale contesto, indicare un punto di svolta nella gestione della spesa pubblica- anche ai vari livelli di governo- e l'innesco di una tendenza verso un abbassamento strutturale delle uscite del bilancio. Va tuttavia osservato che i decrementi di spesa dello scorso anno riassorbono solo in parte gli aumenti registrati nel 2008-2009. Nel biennio precedente, la spesa totale è infatti aumentata di oltre 4 punti, per cui la variazione cumulata al 2010 è ancora positiva per poco meno di tre punti.

Elevato resta anche lo scostamento dagli obiettivi programmatici di inizio legislatura, fissati prima che si dispiegassero gli effetti sull'economia reale della crisi internazionale (tavola

5). Nei valori assunti allora, la spesa totale avrebbe dovuto ridursi nel 2010, rispetto al 2007, di un punto, scendendo al 48 per cento del Pil. Per la spesa primaria corrente si stimava un livello inferiore al 40 per cento del prodotto. I risultati effettivi dello scorso anno, che pure scontano l'importante riduzione rispetto al 2009, indicano per la spesa finale e per la componente primaria corrente livelli sul Pil pari, rispettivamente, al 51,2 e 43,2 per cento. Sostanzialmente in linea con le valutazioni di inizio legislatura è solo l'andamento della spesa in conto capitale, che con la diminuzione del 2010 (-0,9 punti) riavvicina il valore previsto di 3,7 per cento in quota di Pil.

Dal lato delle entrate, gli scostamenti dagli obiettivi di inizio legislatura sono invece contenuti, e nell'aggregato complessivo si misura un incremento cumulato di 0,2 punti, a fronte di una riduzione attesa di un decimo di punto.

Il riavvicinamento agli obiettivi fissati col primo Dpef di legislatura e la realizzazione del pareggio di bilancio richiederanno altre e più consistenti riduzioni dei livelli di spesa.

Tavola 5

I RISULTATI DEL 2010 NEL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI DI INIZIO LEGISLATURA

	% del Pil		Previsioni DPEF 2009-13		Differenze	
	<i>Risultati effettivi</i>					
VOCI ECONOMICHE	<i>in milioni</i>	% del Pil	<i>in milioni</i>	% del Pil	<i>in milioni</i>	% del Pil
SPESE	2010					
Redditi da lavoro dipendente	171.905	11,1	181.072	10,7	-9.167	0,4
Consumi intermedi	137.009	8,8	128.018	7,6	8.991	1,2
Prestazioni sociali	298.199	19,3	296.761	17,6	1.438	1,7
<i>pensioni</i>	236.931	15,3	241.236	14,3	-4.305	1,0
<i>altre prestazioni sociali</i>	61.268	4,0	55.525	3,3	5.743	0,7
Altre uscite correnti	62.349	4,0	59.341	3,5	3.008	0,5
Spese correnti al netto interessi	669.462	43,2	665.192	39,4	4.270	3,8
Interessi passivi	70.152	4,5	84.777	5,0	-14.625	-0,5
Totale spese correnti	739.614	47,8	749.969	44,4	-10.355	3,4
Investimenti fissi lordi	31.879	2,1	36.218	2,1	-4.339	0,0
Contributi agli investimenti	20.442	1,3	22.426	1,3	-1.984	0,0
Altre uscite in c/capitale	1.578	0,1	3.119	0,2	-1.541	-0,1
Totale spese in c/capitale	53.899	3,5	61.763	3,7	-7.864	-0,2
Totale spese finali	793.513	51,2	811.732	48,1	-18.219	3,1
ENTRATE						
Imposte dirette	225.494	14,6	262.844	15,6	-37.350	-1,0
Imposte indirette	216.530	14,0	237.827	14,1	-21.297	-0,1
Contributi sociali effettivi	210.460	13,6	224.595	13,3	-14.135	0,3
Contributi sociali figurativi	4.048	0,3	4.112	0,2	-64	0,0
Altre entrate correnti	58.583	3,8	60.020	3,6	-1.437	0,2
Totale entrate correnti	715.115	46,2	789.397	46,7	-74.282	-0,6
Totale entrate in c/capitale	7.187	0,5	5.944	0,4	1.243	0,1
Totale entrate complessive	722.302	46,6	795.341	47,1	-73.039	-0,4
SALDI						
Saldo corrente	-24.499	-1,6	39.428	2,3	-63.927	-3,9
Indebitamento netto	-71.211	-4,6	16.391	-1,0	-54.820	-3,6
Saldo primario	-1.059	-0,1	68.386	4,0	-69.445	-4,1
<i>Per memoria: Pil nominale</i>	<i>1.548.816</i>	<i>-</i>	<i>1.689.202</i>	<i>-</i>	<i>-140.386</i>	<i>-</i>

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica, Dpef 2009-2011

18. Le dinamiche di finanza pubblica sono state influenzate anche dai diversi andamenti riscontrati nei singoli livelli di governo, come più diffusamente si analizza nel secondo e nel terzo capitolo (si vedano le tavole in appendice al capitolo). Nominalmente, la riduzione dell'indebitamento netto è stata in larga misura realizzata all'interno del conto degli Enti di previdenza e assistenza, dove si è registrata una riduzione del disavanzo di oltre 9 miliardi. Per le Amministrazioni centrali il miglioramento conseguito è stato di circa 4 miliardi, mentre le Amministrazioni locali hanno registrato un aumento dell'indebitamento per quasi 2,5 miliardi (Tavola 6).

Rispetto al Pil, gli Enti di previdenza hanno ridotto il proprio indebitamento di 6 decimi di punto, esattamente il doppio di quanto realizzato dalle Amministrazioni centrali. La posizione delle Amministrazioni locali è peggiorata per due decimi di punto.

Tavola 6

	Variazioni assolute			Variazioni in quota di Pil		
	<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>Amministrazioni locali</i>	<i>Enti previdenza e assistenza</i>	<i>Amministrazioni centrali</i>	<i>Amministrazioni locali</i>	<i>Enti previdenza e assistenza</i>
Saldo primario	4.114	-1.123	9.190	0,3	-0,2	0,6
Saldo corrente	8.635	-6.722	8.152	0,4	-0,7	0,5
Indebitamento netto	3.757	-2.375	9.148	0,3	-0,2	0,6

19. La spesa corrente primaria (tavola 7) è rimasta quasi stabile nelle Amministrazioni centrali, ma è aumentata dell'1,5 per cento nelle Amministrazioni locali e del 2,6 per cento negli Enti previdenziali. Sia i redditi che i consumi intermedi si sono ridotti a livello centrale - i secondi per un ammontare significativo (-5,8 per cento)- mentre sono aumentati al di sopra dell'1,9 per cento nelle Amministrazioni locali e, nel caso dei consumi intermedi, di oltre il 12 per cento negli Enti previdenziali.

La spesa in conto capitale si è ridotta a tutti i livelli di governo, con una contrazione degli investimenti particolarmente significativa nelle Amministrazioni locali (4,4 miliardi a fronte dei 760 milioni di riduzione riscontrata per il livello centrale). Percentualmente, la diminuzione più consistente è quella degli Enti previdenziali (-82,2 per cento).

Nell'aggregato, le spese totali si sono ridotte nelle Amministrazioni centrali e locali di 2,2 e 4,6 miliardi (rispettivamente -0,5 e -1,9 per cento), mentre aumentano negli Enti di previdenza di 6,7 miliardi (+2,3 per cento).

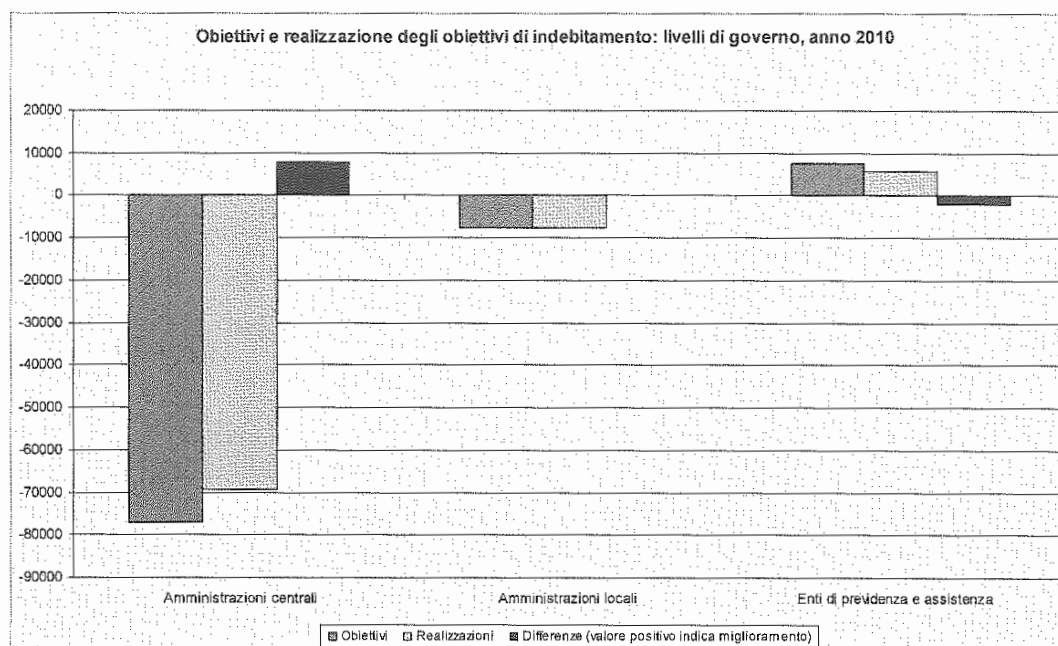
Tavola 7

ANDAMENTO DEI SALDI DI BILANCIO PER LIVELLI DI AMMINISTRAZIONE						
	Variazioni assolute			Variazioni %		
	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti previdenza e assistenza	Amministrazioni centrali	Amministrazioni locali	Enti previdenza e assistenza
Spese correnti	1.299	2.331	7.726	0,3	1,1	2,6
Spese correnti primarie	942	3.095	7.684	0,3	1,5	2,6
-redditi da lavoro	-373	1.171	81	-0,4	1,6	2,2
-consumi intermedi	-1.535	2.056	311	-5,8	1,9	12,2
Spese in conto capitale	-6.806	-6.994	-996	-17,1	-18,5	-82,2
-investimenti fissi lordi	-760	-4.425	-996	-8,4	-15,9	-82,2
Spese totali	-5.507	-4.663	6.730	-1,2	-1,9	2,3

20. I risultati per sottosettore si prestano a una lettura diversa quando riportati ai quadri programmatici, un confronto che consente di verificare quale sia stato il contributo dei livelli di governo alla realizzazione, per il 2010, di un risultato andato al di là delle attese (vedi grafico 2). Nel confronto con la DFP si osserva come la riduzione della spesa totale delle Amministrazioni centrali e locali non fosse prevista e come essa abbia avuto determinanti diverse. Nelle Amministrazioni centrali sono stati realizzati risparmi inattesi nella spesa per redditi da lavoro, mentre nelle Amministrazioni locali si è avuto un minore incremento della spesa sia per redditi, sia per consumi intermedi. La spesa in conto capitale si è contratta più del previsto in entrambi i livelli di governo, ma solo per le Amministrazioni locali si registra, rispetto ai valori programmatici, una maggiore flessione degli investimenti fissi lordi (-15,9 invece che -4,7). Le dinamiche relative agli Enti previdenziali hanno invece sostanzialmente rispettato gli obiettivi, con l'eccezione dei consumi intermedi, per i quali è però intervenuta una sostanziosa revisione del dato 2009.

Particolarmente pronunciata è stata la compressione dei trasferimenti ricevuti dagli enti locali, sia nel confronto con il 2009 (-5,9 per cento), sia in relazione alle quantificazioni programmatiche (oltre 10 miliardi). Le Amministrazioni locali hanno pertanto conseguito, nel 2010, gli obiettivi di indebitamento loro assegnati attraverso un percorso diverso da quello programmato. Le dinamiche della spesa sono state contenute al di sotto dei valori iscritti nei documenti di programmazione, compensando in tal modo il ridimensionamento delle risorse trasferite. In sostanza, l'equilibrio è stato conservato in corrispondenza di una dimensione di bilancio inferiore a quella prevista in sede di fissazione degli obiettivi.

Grafico 2



21. Alla flessione dell'indebitamento non ha corrisposto, nel 2010, una diminuzione del debito pubblico. Alla fine dell'anno, la consistenza delle passività finanziarie risultava aumentata a circa 1.689 miliardi, equivalenti a un rapporto del 119 per cento del Pil. Rispetto al 2009, l'incremento del debito ha avvicinato gli 80 miliardi e i tre punti di Pil. In presenza di un saldo primario vicino al pareggio, l'aumento è stato determinato principalmente dal forte divario (oltre due punti) fra l'onere medio del debito e il saggio di crescita nominale del prodotto. Di minore entità (mezzo punto) è stato il contributo fornito dalla cosiddetta componente residuale, che include quelle operazioni (partite finanziarie, variazione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissioni, etc.) che determinano variazioni del debito ma non dell'indebitamento.

La dinamica del debito è risultata comunque in forte rallentamento rispetto al 2009, quando si era avuto un balzo di quasi 10 punti di Pil e di circa 100 miliardi. Anche nel confronto europeo, si riscontra un miglioramento relativo. Il debito è infatti aumentato di sei punti nell'area Euro e di dodici punti nella media dell'Unione europea. Il minore incremento registrato nel 2010 non è, tuttavia, sufficiente a ricondurre il debito italiano sui valori medi europei, che restano di gran lunga inferiori all'80 per cento del prodotto.

Dopo oltre dieci anni di andamenti di segno inverso, il fabbisogno, grandezza che più da vicino approssima la dinamica del debito, è stato nel 2010 inferiore all'indebitamento per tre decimi di punto di Pil. Fattori specificamente contabili, legati all'adozione del criterio di cassa a

fronte di quello di competenza a cui è improntato il calcolo dell'indebitamento, hanno difatti compensato l'iscrizione nel solo fabbisogno di alcune voci di spesa, in particolare della prima *tranche* del prestito erogato alla Grecia per scongiurare il rischio di *default* del debito sovrano.

La politica di bilancio nella prospettiva 2011-2014

22. Con riguardo al 2011, il mantenimento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto (3,9 per cento del Pil) ha richiesto, alla fine del maggio 2010, l'anticipazione della manovra correttiva, con gli interventi disposti dal DL 78/2010, valutati nelle stime governative a circa 12 miliardi nel 2011 e 13 miliardi nel 2012 (0,8 per cento del Pil). Sommandosi alle misure già adottate con il DL 112/2008, la correzione che il combinato disposto di queste manovre impone sull'indebitamento futuro è di quasi 60 miliardi di euro.

La correzione è affidata per circa due terzi ad interventi di contenimento delle spese e, per il resto, ad un ulteriore positivo risultato atteso dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale.

Pur condividendo l'opportunità dell'anticipazione della manovra correttiva, la Corte ha avuto modo – già in sede di esame parlamentare – di avanzare alcune perplessità sulle stime circa gli effetti di risparmio attesi dai “tagli” lineari alle spese delle Amministrazioni statali; e ciò con riguardo sia alle spese per consumi intermedi (di dubbia compatibilità con le esigenze di funzionalità delle amministrazioni), sia alle spese di investimento, per le quali l'effetto atteso di contenimento dei pagamenti sembra troppo rapido. Ancora un rilievo avanzato dalla Corte riguardava le misure destinate a ridurre la spesa delle Amministrazioni locali, alle quali è chiesto un contributo al riequilibrio dei conti pubblici pari a circa il 50 per cento dell'intera manovra 2011-2012. Come già sostenuto più volte, la Corte osservava in proposito come la realizzabilità e la sostenibilità delle misure in questione siano di difficile valutazione a causa di un meccanismo (come per il Patto di stabilità interno) che si applica, in modo indifferenziato, ad un universo di riferimento molto ampio e con caratteristiche gestionali molto variegate.

Quanto, infine, ai provvedimenti in materia di pubblico impiego, la Corte sottolineava come le misure di blocco delle procedure negoziali e degli automatismi siano molto impegnative e, soprattutto, debbano essere rese coerenti con i percorsi già positivamente avviati in tema di revisione delle regole per i rinnovi contrattuali ed anche in tema di erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Gli obiettivi e le stime dei conti pubblici per il 2011 erano, successivamente, confermati, nel settembre scorso, con la DFP, nonostante una revisione al ribasso del tasso di crescita del prodotto (dall'1,5 all'1,3 per cento).

La legge di stabilità e la legge di bilancio, approvate nel mese di dicembre, hanno, infine, definito la manovra per il triennio 2011-13, con effetto nullo sul livello del disavanzo. Le

maggiori risorse reperite (7 miliardi nel 2011, 2,5 nel 2012 e 2,2 nel 2013) sono, principalmente, destinate al finanziamento dei Fondi per l'Università, per l'occupazione e per gli interventi urgenti, oltre che, per il solo 2011, alla sanità e alle missioni di pace. Nel 2011 gran parte delle risorse discendono da ulteriori tagli alle spese sia correnti che in conto capitale.

Il Documento di economia e finanza (DEF), presentato nello scorso mese di aprile, conferma ancora l'obiettivo di disavanzo per il 2011, nonostante che i dati di consuntivo del 2010 siano risultati molto più favorevoli delle attese. Concorrono, infatti, a non modificare il saldo programmatico sia la dinamica tendenziale più sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi, che la correzione al rialzo della previsione di aumento delle spese per interessi (dal 5,0 all'8,5 per cento).

Secondo le stime governative, sostanzialmente in linea con le valutazioni della Commissione europea, nel 2011 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sarebbe pari al 3,9 per cento del Pil, il saldo primario tornerebbe in avanzo (0,9 per cento del Pil), mentre il debito seguirebbe ancora ad aumentare, raggiungendo il 120,0 per cento del Pil.

23. Con il DEF sono state, altresì, tracciate le linee della politica di bilancio nella prospettiva di medio termine, 2012-2014.

Nel 2012, l'indebitamento netto tornerebbe al di sotto della soglia del 3 per cento del Pil, così come richiesto dagli impegni europei. Il rapporto tra debito e Pil inizierebbe a ridursi. Il risultato atteso per il 2012 non richiederebbe correzioni dell'andamento tendenziale al di là di quelle già incorporate nelle proiezioni e derivanti dall'operare dei tagli di spesa decisi con la manovra triennale del maggio 2010 (DL 78/2010).

Diversa appare, invece, la prospettiva per il biennio successivo, 2013-2014, per il quale il DEF assume un andamento tendenziale del bilancio pubblico meno favorevole di quello indicato nella DFP dell'autunno scorso. La migliore base di partenza evidenziata dal consuntivo del 2010 è, infatti, più che compensata da un peggioramento delle stime sulla crescita del prodotto nel periodo di riferimento, che resterebbe al di sotto dell'1,5 per cento in media annua (contro il 2 per cento ipotizzato dalla DFP), influenzando negativamente gli equilibri di finanza pubblica.

Per il raggiungimento degli obiettivi programmatici (in particolare, il pareggio di bilancio nel 2014), si rendono, dunque, necessari, nel biennio 2013-2014, interventi correttivi pari, complessivamente, a 2,3 punti percentuali di Pil (40 miliardi circa). Oneri di copertura supplementari potrebbero, poi, discendere dall'esigenza di finanziare impegni di spesa non ricompresi nelle proiezioni a legislazione vigente, ma coerenti con l' "invarianza" delle

politiche (come nel caso delle risorse necessarie alla copertura dei costi di eventuali rinnovi contrattuali nel settore del pubblico impiego).

APPENDICE – CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

SPESE	milioni di euro		in % Pil		Var. assoluta 10-09	Var. % 10/09	DFP 2010	DEF-DFP 2010
	2009	2010	2009	2010				
Redditi da lavoro dipendente	95.603	95.230	6,3	6,1	-373	-0,39	98.088	-2.858
Consumi intermedi	26.663	25.128	1,8	1,6	-1.535	-5,76	25.478	-350
Trasferimenti a PA	188.839	196.717	12,4	12,7	7.878	4,17	204.742	-8.025
Trasferimenti ad altri	29.402	27.390	1,9	1,8	-2.012	-6,84	27.917	-527
Altre spese correnti	12.460	12.760	0,8	0,8	300	2,41	12.400	360
Spese correnti al netto interessi	352.967	357.225	23,2	23,1	4.258	1,21	368.625	-11.400
Interessi passivi	67.192	67.549	4,4	4,4	357	0,53	67.953	-404
Spese correnti totali	420.159	424.774	27,6	27,4	4.615	1,10	436.578	-11.804
Investimenti fissi	9.050	8.290	0,6	0,5	-760	-8,40	7.631	659
Trasferimenti a PA (*)	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,25	12.580	-2.519
Trasferimenti ad altri	17.991	14.502	1,2	0,9	-3.489	-19,39	16.194	-1.692
Altri trasferimenti	53	51	0,0	0,0	-2	-3,77	60	-9
Spese in conto capitale totali	39.710	32.904	2,6	2,1	-6.806	-17,14	36.465	-3.561
Spese totali al netto interessi	392.677	390.129	25,8	25,2	-2.548	-0,65	405.090	-14.961
Spese complessive	459.869	457.678	30,3	29,6	-2.191	-0,48	473.043	-15.365
ENTRATE								
Entrate tributarie	336.239	346.814	22,1	22,4	10.575	3,15	353.258	-6.444
Contributi sociali	2.256	2.111	0,1	0,1	-145	-6,43	2.208	-97
Trasferim. da PA (*)	7.589	6.217	0,5	0,4	-1.372	-18,08	7.139	-922
Trasferim. da altri	12.738	12.904	0,8	0,8	166	1,30	14.063	-1.159
Altre entrate correnti	14.515	15.225	1,0	1,0	710	4,89	15.220	5
Entrate correnti	373.337	383.271	24,6	24,7	9.934	2,66	391.888	-8.617
Imposte in c/capitale	12.227	3.368	0,8	0,2	-8.859	-72,45	2.250	1.118
Trasferim. da PA								
Trasferim. da altri	1.215	1.706	0,1	0,1	491	40,41	1.807	-101
Entrate in conto capitale totali	1.215	1.706	0,1	0,1	491	40,41	1.807	-101
Entrate complessive	386.779	388.345	25,5	25,1	1.566	0,40	395.945	-7.600
Saldo corrente	-46.822	-41.503	-3,1	-2,7	5.319		-44.690	3.187
Indebitamento	-73.090	-69.333	-4,8	-4,5	3.757		-77.098	7.765
Saldo primario	-5.898	-1.784	-0,4	-0,1	4.114		-9.145	7.361
PIL	1.519.702	1.548.816		1,9			1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	milioni di euro		In % Pil		Var. assoluta	Var. %	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	10-09	10/09	2010	2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	71.763	72.934	4,7	4,7	1.171	1,6	73.228	-294
Consumi intermedi	106.958	109.014	7,0	7,0	2.056	1,9	111.078	-2.064
Trasferimenti a PA	989	922	0,1	0,1	-67	-6,8	1.772	-850
Trasferimenti ad altri	19.660	19.114	1,3	1,2	-546	-2,8	20.995	-1.881
Altre spese correnti	7.978	8.459	0,5	0,5	481	6,0	8.569	-110
Spese correnti al netto interessi	207.348	210.443	13,6	13,6	3.095	1,5	215.642	-5.199
Interessi passivi	3.860	3.096	0,3	0,2	-764	-19,8	4.812	-1.716
Spese correnti totali	211.208	213.539	13,9	13,8	2.331	1,1	220.454	-6.915
Investimenti fissi	27.798	23.373	1,8	1,5	-4.425	-15,9	25.717	-2.344
Trasferimenti a PA (*)								
Trasferimenti ad altri	9.929	7.316	0,7	0,5	-2.613	-26,3	9.643	-2.327
Altri trasferimenti	107	151	0,0	0,0	44	41,1	96	55
Spese in conto capitale totali	37.834	30.840	2,5	2,0	-6.994	-18,5	35.456	-4.616
Spese totali al netto interessi	245.182	241.283	16,1	15,6	-3.899	-1,6	251.098	-9.815
Spese complessive	249.042	244.379	16,4	15,8	-4.663	-1,9	255.910	-11.531
di cui Spesa sanitaria	110.435	113.457	7,3	7,3	3.022	2,7	114.962	-1.505
ENTRATE								
Entrate tributarie	92.618	95.210	6,1	6,1	2.592	2,8	92.278	2.932
Contributi sociali	1.354	1.345	0,1	0,1	-9	-0,7	1.363	-18
Trasferim. da PA (*)	106.248	99.244	7,0	6,4	-7.004	-6,6	109.298	-10.054
Trasferim. da altri	7.137	6.599	0,5	0,4	-538	-7,5	6.037	562
Altre entrate correnti	21.682	22.250	1,4	1,4	568	2,6	22.503	-253
Entrate correnti	229.039	224.648	15,1	14,5	-4.391	-1,9	231.479	-6.831
Imposte in c/capitale	28	24			-4			24
Trasferim. da PA	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,3	12.579	-2.518
Trasferim. da altri	2.177	2.089	0,1	0,1	-88	-4,0	4.293	-2.204
Entrate in conto capitale totali	14.793	12.150	1,0	0,8	-2.643	-17,9	16.872	-4.722
Entrate complessive	243.860	236.822	16,0	15,3	-7.038	-2,9	248.351	-11.529
Saldo corrente	17.831	11.109	1,2	0,7	-6.722		11.025	84
Indebitamento	-5.182	-7.557	-0,3	-0,5	-2.375		-7.559	2
Saldo primario	-1.322	-4.461	-0,1	-0,3	-3.139		-2.747	-1.714
PIL	1.519.702	1.548.816					1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	milioni di euro		In % Pil		Var. assoluta 10-09	Var. % 10/09	DFP 2010	DEF-DFP 2010
	2009	2010	2009	2010				
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	3.660	3.741	0,2	0,2	81	2,21	3.648	93
Consumi intermedi	2.556	2.867	0,2	0,2	311	12,17	2.972	-105
Trasferimenti a PA	6.602	5.297	0,4	0,3	-1.305	-19,77	6.147	-850
Trasferimenti ad altri	283.928	292.676	18,7	18,9	8.748	3,08	291.568	1.108
Altre spese correnti	300	149	0,0	0,0	-151	-50,33	204	-55
Totale spese correnti al netto interessi	297.046	304.730	19,5	19,7	7.684	2,59	304.539	191
Interessi passivi	247	289	0,0	0,0	42	17,00	194	95
Totale spese correnti	297.293	305.019	19,6	19,7	7.726	2,60	304.733	286
Investimenti fissi	1.212	216	0,1	0,0	-996	-82,18	100	116
Trasferimenti a PA								
Trasferimenti ad altri								
Altri trasferimenti								
Totale spese in conto capitale	1.212	216	0,1	0,0	-996	-82,18	100	116
Totale spese al netto interessi	298.258	304.946	19,6	19,7	6.688	2,24	304.639	307
Totale spese complessive	298.505	305.235	19,6	19,7	6.730	2,25	304.833	402
ENTRATE								
Entrate tributarie								
Contributi sociali	209.932	211.052	13,8	13,6	1.120	0,53	213.667	-2.615
Trasferim. da PA	82.593	97.475	5,4	6,3	14.882	18,02	96.224	1.251
Trasferim. da altri	861	875	0,1	0,1	14	1,63	893	-18
Altre entrate correnti	1.650	1.512	0,1	0,1	-138	-8,36	1.578	-66
Totale entrate correnti	295.036	310.914	19,4	20,1	15.878	5,38	312.362	-1.448
Trasferim. da PA								
Trasferim. da altri								
Totale entrate in conto capitale non tributarie								
Totale entrate	295.036	310.914	19,4	20,1	15.878	5,38	312.362	-1.448
Saldo corrente	-2.257	5.895	-0,1	0,4			7.629	-1.734
Indebitamento	-3.469	5.679	-0,2	0,4	9.148		7.529	-1.850
Saldo primario	-3.222	5.968	-0,2	0,4	9.190		7.723	-1.755
PIL	1.519.702	1.548.816		1,9	29.114		1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.