

*del bilancio ed anche prevedendo maggiore flessibilità nell'uso delle risorse; 2) alla individuazione di possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse, anche rimodulandone l'assegnazione sulla base di indicatori di risultato: il tutto per valutare l'efficacia della spesa e selezionare le politiche pubbliche meritevoli di essere davvero sostenute.*

*Il terzo volume, infine, racchiude le notazioni sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili, articolandosi nei versanti delle entrate e delle spese.*

*7. Un richiamo, da ultimo, merita l'innovazione introdotta nella programmazione 2012 dei controlli e delle analisi della Corte dei conti, definita dalle Sezioni Riunite all'inizio del mese di dicembre 2011, dove è stato anche ampiamente rivisitata l'impostazione della Relazione sul rendiconto generale correlata – ora – essenzialmente al bilancio dello Stato.*

*Una programmazione rigorosa dei controlli e delle analisi è infatti indispensabile per assicurare una presenza autorevole della Corte sul fronte della verifica del funzionamento del sistema di finanza pubblica, presenza che deve consentire di sviluppare un patrimonio informativo sui fenomeni e gli andamenti della congiuntura economico-finanziaria; tutto ciò anche utilizzando gli approfondimenti condotti sul rendiconto. Per ogni ulteriore impegno sono comunque di sicuro conforto i riflessi positivi suscitati dal Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, già ricordato, e dalle varie audizioni parlamentari sui decreti delegati di attuazione della delega sul federalismo fiscale, oltre che sulle ricorrenti manovre di finanza pubblica. Elementi tutti che confermano l'esigenza di una stringente*

*programmazione per ogni adempimento istituzionale della Corte , ivi compresa la Relazione sul rendiconto dello Stato.*

*In prospettiva, perciò, l'esame delle Sezioni riunite sul rendiconto dovrà basarsi su informazioni sempre più direttamente acquisite nell'ambito del controllo, privilegiando metodologie di ordinata attività di analisi coerenti con le esigenze conoscitive del Parlamento.*

*8. L'unica considerazione conclusiva della premessa alla Relazione sul rendiconto dello Stato 2011 può soltanto confermare il contributo della Corte, con la sua articolata conformazione ordinamentale, alla esigenza di un incisivo governo del sistema di finanza pubblica. La Corte è infatti pienamente consapevole delle complessità e delle difficoltà che sussistono per dar vita ad un adeguato sistema innestato su tre riferimenti essenziali (europeo, nazionale e locale) con conseguente intreccio di competenze da svolgere in un ambito collaborativo e di coordinamento/raccordo tra tutti i protagonisti istituzionali.*

*Questo evento solenne del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato 2011 costituisce pertanto utile occasione per consolidare la tipica vocazione della Corte all'ausiliarità nei confronti del Parlamento e delle altre assemblee rappresentative, vocazione non disgiunta dalla disponibilità ad offrire al Governo e agli organi esecutivi quell'apporto di esperienza e di conoscenza ritenuto utile per il migliore impiego delle risorse pubbliche e per una azione delle amministrazioni al servizio della comunità nazionale.*

*Non senza aver presente la responsabilità di offrire ai cittadini un contributo alla conoscenza dei risultati dell'azione svolta da chi ha il compito di gestire la soluzione dei problemi collettivi.*

## IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

### La politica di bilancio nel contesto europeo

#### 1.

Nel 2011, l'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni è sceso al 3,9 per cento del Pil, mentre il saldo primario è tornato in avanzo per oltre 15 miliardi (1 per cento del Pil), in entrambi i casi rispettando gli obiettivi assunti nel DEF dell'aprile 2011.

La riduzione del disavanzo è stata superiore anche a quanto richiesto dalle procedure europee di sorveglianza (0,7 contro 0,5 punti).

L'evoluzione dei conti pubblici italiani riflette una più generale tendenza europea. Nel 2011 tutti i principali paesi hanno migliorato i saldi di bilancio, nella maggior parte dei casi con intensità maggiore di quanto avvenuto in Italia. Nella media europea, l'indebitamento in rapporto al Pil è diminuito di due punti. Nel confronto, il disavanzo italiano è rimasto superiore a quello tedesco, ma inferiore a quello di Francia e Spagna. Insieme alla Germania, l'Italia ha registrato inoltre, tra i maggiori paesi europei, il valore più elevato di avanzo primario (Tavola 1).

Tavola 1

SALDO PRIMARIO, INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEL CONTESTO EUROPEO (in percentuale di Pil)

Paesi	saldo primario				indebitamento netto				debito			
	2010	2011	2012 *	2013 *	2010	2011	2012 *	2013 *	2010	2011	2012 *	2013 *
Francia	-4,7	-2,6	-1,9	-1,6	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2	82,3	85,8	90,5	92,5
Germania	-1,8	1,6	1,7	1,6	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7	83,0	81,2	82,2	80,7
Grecia	-4,7	-2,2	-1,0	-2,0	-10,3	-9,1	-7,3	-8,4	145,0	165,3	160,6	168,0
Irlanda	-28,0	-9,7	-4,3	-2,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5	92,5	108,2	116,1	120,2
Italia	0,0	1,0	3,4	4,5	-4,6	-3,9	-2,0	-1,1	118,6	120,1	123,5	121,8
Portogallo	-7,0	-0,4	0,1	1,9	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1	93,3	107,8	113,9	117,1
Spagna	-7,4	-6,1	-3,3	-3,1	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3	61,2	68,5	80,9	87,0
euro area	-3,4	-1,1	0,0	0,3	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9	85,6	88,0	91,8	92,6
Gran Bretagna	-7,3	-5,1	-3,3	-3,0	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5	79,6	85,7	91,2	94,6
EU	-3,8	-1,5	-0,5	-0,2	-6,5	-4,5	-3,6	-3,3	80,2	83,0	86,2	87,2

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecast*, maggio 2012

\* previsioni

Il divario crescente tra crescita nominale del Pil e onere medio del debito ha, invece, contribuito a determinare un aumento dell'incidenza del debito delle amministrazioni pubbliche sul prodotto dal 118,6 per cento del 2010 al 120,1 per cento del 2011 (l'aumento risulta inferiore se misurato al netto del sostegno finanziario concesso ai paesi in difficoltà dell'area dell'euro).

Anche nel resto dell'Europa, nello scorso anno, il rapporto debito/Pil è aumentato di 2,4 punti avvicinando il 90 per cento per la media dell'area dell'euro, all'interno della quale ben dodici paesi hanno superato la soglia del 60 per cento.

Nelle previsioni della Commissione europea, il biennio 2012-2013 dovrebbe segnare un rafforzamento della tendenza al miglioramento dei saldi di bilancio. Nell'area dell'euro l'indebitamento netto scenderebbe, a fine periodo, al di sotto del 3 per cento, mentre il saldo primario tornerebbe in avanzo.

Di quasi cinque punti continuerebbe, invece, ad aumentare il debito pubblico in rapporto al prodotto.

## 2.

Il generalizzato miglioramento dei saldi di bilancio si è realizzato in un contesto economico sfavorevole.

Nell'intera area europea si sono accentuati i segni della recessione. Il 2011 ha segnato un notevole rallentamento della crescita economica: nella media dell'area si è discesi da un tasso di crescita di quasi il 2 per cento all'1,5 per cento (Tavola 2).

L'andamento delle economie europee è stato, tuttavia, assai differenziato, con la Germania ancora in forte espansione (3 per cento), l'Italia e la Spagna quasi in stagnazione e i paesi in difficoltà, come la Grecia e il Portogallo, in rapida caduta.

Secondo le "Previsioni di primavera" della Commissione europea, nel 2012 la tendenza riflessiva è destinata ad accentuarsi, con una flessione del Pil dello 0,3 per cento per l'area dell'euro, dell'1,4 per cento per l'Italia, dell'1,8 per cento per la Spagna, del 3,3 per cento per il Portogallo e del 4,7 per cento per la Grecia. E' da segnalare il netto rallentamento della crescita previsto anche per la Germania (0,7 per cento) e per la Francia (0,5 per cento).

Tavola 2

### LA CRESCITA DEL PIL

(variazioni percentuali su anno precedente)

Paesi	2010	2011	2012*	2013*
Francia	1,5	1,7	0,5	1,3
Germania	3,7	3,0	0,7	1,7
Grecia	-3,5	-6,9	-4,7	0,0
Irlanda	-0,4	0,7	0,5	1,9
Italia	1,8	0,4	-1,4	0,4
Portogallo	1,4	-1,6	-3,3	0,3
Spagna	-0,1	0,7	-1,8	-0,3
euro area	1,9	1,5	-0,3	1,0
Gran Bretagna	2,1	0,7	0,5	1,7
EU	2,0	1,5	0,0	1,3

Fonte: Commissione europea, *Spring Forecast*, maggio 2012

\* previsioni

Per l'Italia la crescita economica è restata nel 2011 molto al di sotto delle aspettative. Dal terzo trimestre del 2011 l'economia italiana è tornata in recessione e, nella media annua, l'incremento del Pil si è arrestato allo 0,4 per cento, a fronte dell'1,1 per cento previsto nel DEF 2011. Alla fine dello scorso anno il livello reale del Pil era tornato oltre cinque punti al di sotto dei valori pre-crisi. Sulla base delle proiezioni della Commissione europea, il biennio 2012-2013 produrrà un'ulteriore caduta di almeno l'1 per cento.

In termini nominali, lo scostamento dai livelli di Pil previsti a inizio legislatura, ossia prima dell'avvio della crisi finanziaria internazionale, aveva già superato, nel 2011, i 160 miliardi, denotando una perdita permanente di prodotto nell'ordine del 9 per cento. Le stesse previsioni governative conducono a stimare che questa perdita supererà il 12 per cento alla fine del 2013 (oltre 230 miliardi).

### 3.

Il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in un contesto recessivo è stato reso possibile dall'operare di interventi correttivi di natura discrezionale e di dimensioni rilevanti.

Dopo il forte contenimento della spesa primaria delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali affidato alle misure introdotte con i decreti-legge n. 112 del 2008 e n. 78 del 2010, il deterioramento delle condizioni cicliche e le tensioni sui mercati finanziari inducevano, nel secondo semestre del 2011, ad adottare tre successivi decreti legge (nn. 98, 138 e 201 del 2011) diretti a perseguire il pareggio di bilancio già nel 2013, rispettando integralmente le regole concordate a livello europeo.

In particolare, nel 2012 dovrebbe essere raggiunto l'obiettivo del rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento del Pil, consentendo la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi aperta a carico dell'Italia nel 2009. Nel 2013 non sarebbe pienamente conseguito il pareggio nominale del bilancio, ma si registrerebbe un avanzo "strutturale" dello 0,6 per cento.

Dalle misure di risanamento assunte nel 2011 in condizioni di emergenza finanziaria sono attesi effetti di riduzione del disavanzo dell'ordine di 75 miliardi nel 2013 (oltre il 3 per cento del Pil), in prevalenza affidati ad un innalzamento della pressione fiscale. Le implicazioni sulla crescita di questa scelta – che, nel biennio 2012-2013, porterebbe l'incidenza delle entrate sul Pil al di sopra del 49 per cento - sono necessariamente negative, come risulta dalle valutazioni espresse dallo stesso governo nel Documento di economia e finanza.

Occorre disinnescare, quanto prima, il rischio che un ulteriore rallentamento dell'economia allontani gli stessi obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici. La priorità da assegnare ad interventi mirati al rilancio della crescita economica, necessariamente ad effetti differiti, deve essere accompagnata da una decisa azione di contenimento della spesa pubblica, non più disegnata sulle sole misure di pronto intervento (che, pure, hanno garantito i successi dell'ultimo biennio) quanto piuttosto su un complesso processo di ripensamento e di perimetrazione dei confini dell'azione pubblica nell'economia.

Nella stessa direzione potranno operare gli interventi diretti a realizzare, in tempi brevi, una significativa riduzione dello stock del debito pubblico, attraverso la dismissione di quote del patrimonio mobiliare e immobiliare in mano pubblica.

**Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2011****4.**

Il conseguimento nel 2011 dell'obiettivo di indebitamento netto (3,9 per cento del Pil) è il risultato di un'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica non dissimile da quella già osservata nel 2010.

Da una parte, le misure discrezionali hanno portato a un significativo rallentamento nella dinamica della spesa corrente; dall'altra, la debolezza del ciclo economico ha determinato un andamento delle entrate inferiore alle attese. Si tratta di evoluzioni coerenti con la manovra di finanza pubblica adottata in avvio di legislatura e che, nel biennio 2010-11, aveva concentrato la correzione sul lato della spesa, tentando di preservare l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale.

Come e più che nel 2010, si è rivelata efficace l'azione di controllo sulla spesa primaria corrente. Nei valori assoluti, questa componente è rimasta quasi invariata rispetto al 2010 (+0,3 per cento), a seguito di una contrazione dei redditi di lavoro dipendente (-1,2 per cento), di una costanza della spesa per consumi intermedi e di un aumento superiore al 2 per cento delle prestazioni sociali (Tavola 3).

Tavola 3

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
VOCI ECONOMICHE	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010 su 2009	2011 su 2010
<b>SPESE</b>					
Redditi da lavoro dipendente	171.050	172.085	170.052	0,6	-1,2
Consumi intermedi	134.392	136.098	136.126	1,3	0,0
Prestazioni sociali	291.495	298.418	305.122	2,4	2,2
Altre uscite correnti	63.702	63.780	61.327	0,1	-3,8
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>660.639</b>	<b>670.381</b>	<b>672.627</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>
Interessi passivi	70.863	71.112	78.021	0,4	9,7
<b>Totale spese correnti</b>	<b>731.502</b>	<b>741.493</b>	<b>750.648</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>
<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>
Investimenti fissi lordi	38.404	32.346	32.099	-15,8	-0,8
Contributi agli investimenti	24.310	20.027	17.815	-17,6	-11,0
Altre uscite in c/capitale	4.220	1.445	-1.997	-65,8	-238,2
<b>Totale spese in c/capitale</b>	<b>66.934</b>	<b>53.818</b>	<b>47.917</b>	<b>-19,6</b>	<b>-11,0</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>727.573</b>	<b>724.199</b>	<b>720.544</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>798.436</b>	<b>795.311</b>	<b>798.565</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>ENTRATE</b>					
Imposte dirette	222.846	226.235	226.027	1,5	-0,1
Imposte indirette	206.409	217.860	222.313	5,5	2,0
Contributi sociali effettivi	208.373	209.265	212.100	0,4	1,4
Contributi sociali figurativi	4.182	4.133	4.240	-1,2	2,6
Altre entrate correnti	58.246	59.237	61.032	1,7	3,0
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>700.056</b>	<b>716.730</b>	<b>725.712</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>
Imposte in c/capitale	12.256	3.497	6.963	-71,5	99,1
Altre entrate in c/capitale	3.378	3.627	3.527	7,4	-2,8
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>15.634</b>	<b>7.124</b>	<b>10.490</b>	<b>-54,4</b>	<b>47,2</b>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>715.690</b>	<b>723.854</b>	<b>736.202</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>
<b>SALDI</b>					
<b>Saldo corrente</b>	<b>-31.446</b>	<b>-24.763</b>	<b>-24.936</b>		
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-82.746</b>	<b>-71.457</b>	<b>-62.363</b>		
<b>Saldo primario</b>	<b>-11.883</b>	<b>-345</b>	<b>15.658</b>		

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Per il secondo anno consecutivo, i risparmi nella spesa primaria corrente sono stati superiori ai valori programmatici: 4,5 miliardi in più rispetto agli obiettivi fissati nel DEF 2011 e 2,6 miliardi anche nel confronto con i valori assunti nella Relazione al Parlamento del dicembre scorso.

Una riduzione della spesa superiore alle attese si era evidenziata già in corso d'anno ed era stata via via incorporata negli aggiornamenti dei documenti programmatici. All'interno di questo andamento generale, i risultati conseguiti per alcune componenti della spesa (redditi da lavoro, pensioni e spesa sanitaria) mostrano risparmi anche superiori a quelli stimati nel preconsuntivo elaborato per la Relazione al Parlamento dello scorso dicembre.

Nel contempo, la spesa in conto capitale ha confermato il suo andamento discendente, con una flessione dell'11 per cento che segue quella, di quasi il 20 per cento, osservata nel 2010. La caduta nel 2011 risulta meno pronunciata (- 3,9 per cento) se si escludono gli introiti connessi alla cessione dei diritti d'uso delle frequenze radioelettriche, che la contabilità nazionale tratta come minori spese in conto capitale.

Nel passato biennio, quella in conto capitale è stata la sola componente della spesa a essere diminuita più del prodotto. Per i soli investimenti pubblici, la quota sul Pil è scesa dal 2,5 al 2 per cento, tornando sui livelli del 2003.

Come la Corte ha rilevato con preoccupazione in numerose occasioni, la flessione degli investimenti pubblici sembra essere una scelta programmatica. Ancora nella ricordata Relazione al Parlamento, il livello degli investimenti pubblici nel 2014 era indicato in riduzione di ulteriori 6 miliardi, ossia di un altro mezzo punto in percentuale di Pil. Questa quantificazione ha trovato una parziale revisione nel DEF 2012, dove la flessione attesa per il 2014 è stata significativamente attenuata. L'andamento programmatico degli investimenti pubblici mantiene tuttavia, per l'anno in corso e per il prossimo biennio, un profilo discendente, con un'incidenza sul Pil destinata a ridursi su livelli nettamente inferiori al 2 per cento.

Solo la spesa per interessi ha mostrato un'evoluzione di segno opposto, con un aumento che nel 2011 ha sfiorato il 10 per cento, superando di 1,9 miliardi le stime del DEF 2011 e assorbendo circa il 40 per cento dei margini acquisiti attraverso il contenimento della spesa primaria.

Il forte aumento dei differenziali rispetto alla Germania, determinatosi nella seconda metà dell'anno, ha allontanato il livello medio dei tassi di interesse dalle valutazioni contenute nel DEF 2011. Nel consuntivo, il tasso di interesse a lungo termine è risultato pari al 5,3 per cento, ma con un profilo temporale che, nel mese di novembre, è giunto a superare il 7 per cento.

## 5.

Al netto degli interessi, le spese sono diminuite nel 2011 dello 0,5 per cento, confermando il risultato del 2010, mentre la contrazione cumulata sul 2009 ha raggiunto i 7 miliardi. La flessione è stata, per oltre 5 miliardi, superiore a quella prevista dal DEF 2011.

La dinamica tradizionalmente crescente della spesa pubblica sembra, dunque, aver registrato, almeno in alcune componenti, una vera e propria inversione di tendenza nel corso dell'ultimo biennio.

Va osservato come questi positivi risultati abbiano consentito di contenere il livello della spesa primaria al di sotto degli obiettivi assunti prima della crisi (per circa



il 2 per cento). Ma la contemporanea flessione della crescita economica si è tradotta in un'incidenza della spesa sul Pil ben superiore (3,4 punti) rispetto agli stessi obiettivi.

Perdite permanenti di prodotto delle dimensioni ricordate imporrebbero, infatti, correzioni di uguale proporzione alle voci di spesa, se si volessero ripristinare, per le componenti della spesa pubblica, i valori programmatici espressi in quota di Pil assunti prima della crisi. Un obiettivo che appare oggi molto difficile da perseguire.

## 6.

Come si è anticipato, gli ostacoli al riequilibrio del bilancio sono, in larga misura, maturati dal lato delle entrate, aumentate complessivamente dell'1,7 per cento, contro una previsione di incremento del 2,4 per cento. In particolare, il totale delle entrate correnti ha dimezzato il proprio tasso di incremento rispetto al 2010, con un gettito rimasto 9 miliardi al di sotto delle attese. Rispetto alle stime del DEF 2011, si sono registrate minori imposte dirette per 4,2 miliardi, minori imposte indirette per circa 4 miliardi e minori contributi sociali per 3,5 miliardi. Il gettito da entrate correnti è rimasto significativamente al di sotto anche delle valutazioni, più prudenti, adottate con l'Aggiornamento al DEF e con la Relazione al Parlamento.

Uno scostamento dagli obiettivi fissati per le entrate correnti si era manifestato già nel 2010, per una dimensione appena inferiore a quella osservata nel 2011. La perdita di gettito continua, pertanto, a contrastare gli effetti virtuosi associati, in termini di riduzione del disavanzo pubblico, alla realizzazione di risparmi di spesa superiori agli obiettivi.

Ai fini della determinazione dei valori di indebitamento e di saldo primario, la flessione delle entrate correnti è stata parzialmente compensata, nel conto capitale, dall'inattesa dimensione degli introiti ricavati dall'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori contabili ai principi internazionali IAS, adottata col DL n. 185/2008 (5 miliardi in più rispetto alle attese). Hanno inoltre contribuito a sostenere il gettito sia l'aumento delle cosiddette entrate volontarie, sia i quasi 9 miliardi recuperati attraverso la riscossione a mezzo ruoli.

Se si esamina l'andamento delle entrate tributarie per sottosettori nel 2011, si segnala un incremento molto contenuto delle entrate delle amministrazioni centrali (0,9 per cento) sostenuto dalle imposte indirette (+0,8 per cento) e dalle imposte in conto capitale, mentre le imposte dirette sono diminuite di quasi un punto percentuale (Tavola 4).

Le entrate delle amministrazioni locali, invece, hanno fatto registrare un ulteriore incremento confermando un andamento crescente già evidenziato nel confronto 2010-2009. Nell'insieme infatti, si registra una dinamica cinque volte maggiore di quella registrata dalle entrate delle amministrazioni centrali (+4,9 per cento).

E' da osservare, peraltro, che le maggiori entrate "proprie" hanno compensato la notevole riduzione dei trasferimenti ricevuti dallo Stato e, dunque, non si sono riflesse, se non in parte, sui valori dell'indebitamento netto.

Tavola 4

## L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE

(milioni di euro)

	Amministrazioni pubbliche			Amministrazioni centrali			Amministrazioni locali		
	2010	2011	variazione %	2010	2011	variazione %	2010	2011	variazione %
<b>Entrate tributarie</b>	<b>447.592</b>	<b>455.303</b>	<b>1,7</b>	<b>351.580</b>	<b>354.576</b>	<b>0,9</b>	<b>96.012</b>	<b>100.727</b>	<b>4,9</b>
Imposte dirette	226.235	226.027	-0,1	194.989	193.282	-0,9	31.246	32.745	4,8
Imposte indirette	217.860	222.313	2,0	153.129	154.361	0,8	64.731	67.952	5,0
Imposte in conto capitale	3.497	6.963	99,1	3.462	6.933	100,3	35	30	-14,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat

In dettaglio si evidenziano andamenti differenziati per le diverse tipologie di imposta:

- per le amministrazioni centrali una riduzione delle imposte dirette (-0,9 per cento), dovuta principalmente ad una diminuzione dell'Irpef, mentre sono aumentate le imposte in conto capitale (+0,8 per cento) in virtù dell'introduzione dal 1 gennaio 2011 dell'imposta ipotecaria e catastale sui contratti di *leasing* immobiliare e dell'incremento registrato dall'imposta per l'adeguamento dei principi contabili (IAS). Diversamente dalle amministrazioni centrali la dinamica del gettito delle amministrazioni locali è da attribuire alle imposte dirette, cresciute del 4,8 per cento grazie al maggior gettito derivante dall'addizionale regionale Irpef (+3,9 per cento) e alle tasse automobilistiche;
- con riguardo alle imposte indirette, nelle amministrazioni centrali si registra una crescita di appena lo 0,8 per cento grazie ad un leggero incremento del gettito Iva (0,4 per cento) e all'aumento degli introiti derivanti dalle imposte sugli oli minerali e sul gas. Nelle amministrazioni locali si registra, invece, una crescita delle imposte indirette del 5 per cento grazie soprattutto all'incremento dell'Irap (+3,2 per cento), dell'Iva (+7,3 per cento), dell'imposta sulle assicurazioni RC auto (+17,5 per cento) e dell'imposta sugli oli minerali e derivati (+13,9 per cento), oltre che all'introduzione dell'imposta di soggiorno.

***Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo*****7.**

Se si esamina l'andamento dei conti pubblici per livelli di governo, viene evidenziato come nel 2011 l'indebitamento netto e il saldo primario abbiano registrato significativi miglioramenti che, tanto per le amministrazioni centrali quanto per gli enti locali, sono stati anche superiori alle previsioni (Tavola 5).

L'avanzo primario delle amministrazioni centrali ha sfiorato l'1 per cento del Pil, mentre le amministrazioni locali hanno chiuso l'anno in sostanziale pareggio.

L'indebitamento netto scende, per le amministrazioni centrali, dal 4,5 per cento del 2010 al 3,8 per cento del 2011. Gli enti locali passano dallo 0,5 per cento allo 0,3 per cento.

Tavola 5

## I SALDI PER LIVELLI DI GOVERNO

*(in % di Pil)*

	saldo primario			indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Amministrazioni centrali	-0,4	0,0	0,9	-4,8	-4,5	-3,8
Amministrazioni locali	-0,1	-0,3	0,0	-0,4	-0,5	-0,3
Enti di previdenza	-0,3	0,3	0,2	-0,3	0,3	0,2
Amministrazioni pubbliche	-0,8	0,0	1,0	-5,4	-4,6	-3,9

## AL NETTO DEI TRASFERIMENTI INTERSETTORIALI

*(in % di Pil)*

	saldo primario			indebitamento netto		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Amministrazioni centrali	12,2	12,8	13,0	7,9	8,6	8,5
Amministrazioni locali	-7,9	-7,3	-6,5	-8,1	-7,5	-6,7
Enti di previdenza	-5,3	-5,7	-5,7	-5,3	-5,6	-5,7
Amministrazioni pubbliche	-1,0	-0,2	0,8	-5,4	-4,6	-3,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Al fine di fornire una valutazione dell'onere dell'aggiustamento dei conti pubblici gravante sui diversi livelli di governo, può risultare utile rappresentare gli andamenti di spese, entrate e saldi al netto dei trasferimenti tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza).

In tal modo, si approssima meglio una misura dei prelievi diretti sull'economia e delle uscite verso il sistema economico effettuate dai singoli sottosettori, oltre che dei saldi, che si propongono come un indicatore – da maneggiare con molta cautela – del grado di copertura con risorse proprie dei servizi resi alla collettività.

Tavola 6

## SPESE ED ENTRATE PER LIVELLI DI GOVERNO (AL NETTO INTERESSI E TRASFERIMENTI INTERSETTORIALI)

## Spese totali

	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2009	2010	2011
	milioni			variazioni %		in % Pil		
Amministrazioni centrali	191.739	182.436	176.871	-4,9	-3,1	12,6	11,7	11,1
Amministrazioni locali	244.212	242.125	238.142	-0,9	-1,6	16,1	15,6	15,0
Enti di previdenza	291.622	299.638	305.531	2,7	2,0	19,2	19,3	19,2
Amministrazioni pubbliche	727.573	724.199	720.544	-0,5	-0,5	47,9	46,6	45,4

Entrate totali								
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2009	2010	2011
	milioni			variazioni %		in % Pil		
Amministrazioni centrali	377.448	381.403	383.263	1,0	0,5	24,8	24,6	24,1
Amministrazioni locali	124.599	128.613	135.464	3,2	5,3	8,2	8,3	8,5
Enti di previdenza	210.428	211.227	214.388	0,4	1,5	13,8	13,6	13,5
Amministrazioni pubbliche	712.475	721.243	733.115	1,2	1,6	46,9	46,4	46,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Se si guarda alla spesa, così ridefinita, si può osservare che, nel biennio 2010-2011, le amministrazioni centrali avrebbero realizzato una riduzione complessiva della spesa primaria dell'8 per cento, mentre per le amministrazioni locali il contenimento risulterebbe dell'ordine del 2,5 per cento. Al contrario, gli enti di previdenza registrerebbero un aumento, sempre nel biennio, del 4,7 per cento (Tavola 6).

A fronte dell'evidente forte compressione del livello di spesa delle amministrazioni centrali, si osserva come la minore disponibilità di risorse trasferite abbia forzato anche gli enti locali a realizzare risparmi di spesa, al contempo inducendoli, nel contesto normativo del federalismo fiscale, ad accrescere le entrate proprie.

Una analisi dei trasferimenti all'interno del perimetro della Pubblica Amministrazione (essenzialmente, ma non solo, da Stato ad Enti locali e ad Enti di previdenza) conferma la drastica riduzione del sostegno alle amministrazioni territoriali, che vedono diminuiti di circa 22 miliardi nel biennio i trasferimenti dallo Stato (Tavola 7).

Tavola 7

## I TRASFERIMENTI TRA I SETTORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni			variazioni %	
	2009	2010	2011	10/09	11/10
<b>Spese correnti</b>					
Amministrazioni centrali	194.810	200.392	193.316	2,9	-3,5
Amministrazioni locali	990	831	756	-16,1	-9,0
Enti di previdenza	6.602	5.317	5.286	-19,5	-0,6
<b>Conto capitale</b>					
Amministrazioni centrali	12.300	9.776	7.790	-20,5	-20,3
Amministrazioni locali	6.060	2.744	0	-54,7	-100,0
Enti di previdenza	0	0	0		
<b>TOTALE TRASFERIMENTI A ENTI PUBBLICI</b>					
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>207.110</b>	<b>210.168</b>	<b>201.106</b>	<b>1,5</b>	<b>-4,3</b>
<b>Amministrazioni locali</b>	<b>7.050</b>	<b>3.575</b>	<b>756</b>	<b>-49,3</b>	<b>-78,9</b>
<b>Enti di previdenza</b>	<b>6.602</b>	<b>5.317</b>	<b>5.286</b>	<b>-19,5</b>	<b>-0,6</b>
<b>Entrate correnti</b>					
Amministrazioni centrali	7.590	6.145	6.040	-19,0	-1,7
Amministrazioni locali	112.219	102.810	94.705	-8,4	-7,9
Enti di previdenza	82.593	97.585	98.613	18,2	1,1
<b>Conto capitale</b>					
Amministrazioni centrali	6.060	2.744	0	-54,7	-100,0
Amministrazioni locali	12.300	9.776	7.790	-20,5	-20,3
Enti di previdenza	0	0	0		
<b>TOTALE TRASFERIMENTI DA ENTI PUBBLICI</b>					
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>13.650</b>	<b>8.889</b>	<b>6.040</b>	<b>-34,9</b>	<b>-32,1</b>
<b>Amministrazioni locali</b>	<b>124.519</b>	<b>112.586</b>	<b>102.495</b>	<b>-9,6</b>	<b>-9,0</b>
<b>Enti di previdenza</b>	<b>82.593</b>	<b>97.585</b>	<b>98.613</b>	<b>18,2</b>	<b>1,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat

L'accelerazione che ne è derivata in termini di attivazione di entrate proprie da parte degli enti locali ha prodotto una crescita delle entrate al netto dei trasferimenti dell'8,5 per cento nel biennio.

Pur muovendo nella direzione, desiderabile, di un avvicinamento fra soggetti di spesa e contribuenti, il crescente ricorso all'autonomia impositiva a livello locale deve essere considerato in un contesto di generalizzato aumento della pressione fiscale e, quindi, valutato anche alla luce degli effetti distributivi e degli impulsi restrittivi che potranno derivarne sulla crescita dell'economia.

In senso opposto si muovono i trasferimenti agli enti di previdenza, cresciuti nello stesso periodo di oltre 15 miliardi.

Se si confrontano gli aggregati effettivi con quelli espressi al netto dei trasferimenti da e verso altri enti dell'amministrazione pubblica, si evidenzia chiaramente la dimensione di "finanza derivata" che caratterizza in Italia la pubblica amministrazione.

In particolare, si osserva il peso rilevante che i trasferimenti statali rivestono nella copertura della spesa degli enti locali, finanziata con entrate proprie per poco più del 40 per cento.

In proposito, tuttavia, sono necessarie alcune puntualizzazioni.

La ricostruzione dei saldi settoriali, al netto delle risorse di copertura della spesa provenienti da altri comparti della pubblica amministrazione (trasferimenti, ma anche compartecipazioni a tributi erariali) può costituire un elemento di conoscenza utile per definire (o migliorare) le regole di bilancio finalizzate al rispetto del patto di stabilità nazionale.

Ma, mentre le informazioni così acquisite forniscono un'efficace "istantanea" del peso relativo dei disavanzi effettivi, non potrebbe dirsi lo stesso se si intendesse farne uso per confronti nel tempo.

A questo scopo, infatti, bisognerebbe essere in grado di misurare l'andamento dei saldi "a perimetro costante", vale a dire normalizzando i dati storici con la sterilizzazione delle modifiche ordinamentali nell'assetto e nella distribuzione delle entrate e delle spese dei diversi livelli di governo.

Nella concreta realtà italiana, tali modifiche strutturali nei rapporti centro-periferia hanno assunto, negli ultimi anni, un'estensione rilevante (assegnazione di tributi alla sovranità degli enti locali, diffusione del fenomeno delle "esternalizzazioni", passaggio di competenze di spesa dall'amministrazione centrale agli enti locali e viceversa). E ciò in un contesto nel quale, in alcuni settori, alle amministrazioni locali sono assegnati compiti di fornitura di servizi fondamentali con il vincolo di livelli predefiniti.

Tale quadro rende più complesse, anche se meritevoli di riflessioni e approfondimento, le operazioni dirette a fornire una rappresentazione dei fabbisogni effettivi che non si limiti alla lettura dei consuntivi ufficiali degli enti.

### ***Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale***

#### **8.**

Le considerazioni in precedenza svolte sull'andamento della finanza pubblica nel 2011 assumono a riferimento le definizioni e gli aggregati utilizzati nella contabilità nazionale. Una scelta obbligata in relazione all'esigenza di valutarne la coerenza con gli obiettivi programmatici europei, necessariamente misurabili solo con parametri che consentano i confronti tra i paesi dell'area e, quindi, elaborati secondo le regole standardizzate del Sistema Europeo dei conti (SEC).

La questione assume rilievo soprattutto quando si tratta dei conti dello Stato centrale, poiché la configurazione che essi assumono in contabilità nazionale può risultare assai difforme da quella che si rileva nella sede della parificazione del rendiconto generale.

In apertura della presente relazione è apparso, dunque, opportuno offrire una sintetica illustrazione dell'andamento di spese ed entrate dello Stato nel 2011, nella versione pubblicata recentemente dall'Istat (Tavola 8).

Tavola 8

## CONTO DELLO STATO 2009-2011

	milioni di euro			variazioni %	
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010
<b>SPESE</b>					
Redditi da lavoro dipendente	92.125	92.445	92.182	0,3	-0,3
Consumi intermedi	22.048	20.721	21.127	-6,0	2,0
Prestazioni sociali	5.405	3.352	3.643	-38,0	8,7
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	<i>199.658</i>	<i>203.810</i>	<i>196.478</i>	<i>2,1</i>	<i>-3,6</i>
Altre uscite correnti	32.384	32.239	30.896	-0,4	-4,2
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>351.620</b>	<b>352.567</b>	<b>344.326</b>	<b>0,3</b>	<b>-2,3</b>
Interessi passivi	67.113	67.688	74.447	0,9	10,0
<b>Totale spese correnti</b>	<b>418.733</b>	<b>420.255</b>	<b>418.773</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,4</b>
Investimenti fissi lordi	6.439	5.241	5.883	-18,6	12,2
Contributi agli investimenti	29.031	24.929	21.407	-14,1	-14,1
Altre uscite in c/capitale	3.462	789	-2.309	-77,2	-392,6
<b>Totale spese in c/capitale</b>	<b>38.932</b>	<b>30.959</b>	<b>24.981</b>	<b>-20,5</b>	<b>-19,3</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>390.552</b>	<b>383.526</b>	<b>369.307</b>	<b>-1,8</b>	<b>-3,7</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>457.665</b>	<b>451.214</b>	<b>443.754</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,7</b>
<b>ENTRATE</b>					
Imposte dirette	193.172	194.989	193.282	0,9	-0,9
Imposte indirette	143.054	152.742	154.007	6,8	0,8
Contributi sociali effettivi	52	53	51	1,9	-3,8
Contributi sociali figurativi	2.048	1.917	2.027	-6,4	5,7
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	<i>7.034</i>	<i>5.629</i>	<i>5.221</i>	<i>-20,0</i>	<i>-7,2</i>
Altre entrate correnti	20.701	21.885	21.577	5,7	-1,4
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>366.061</b>	<b>377.215</b>	<b>376.165</b>	<b>3,0</b>	<b>-0,3</b>
Imposte in c/capitale	12.224	3.462	6.933	-71,7	100,3
Altre entrate in c/capitale	7.133	4.080	843	-42,8	-79,3
<b>Totale entrate in c/capitale</b>	<b>19.357</b>	<b>7.542</b>	<b>7.776</b>	<b>-61,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>385.418</b>	<b>384.757</b>	<b>383.941</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>SALDI</b>					
Saldo corrente	-52.672	-43.040	-42.608		
Indebitamento netto	-72.247	-66.457	-59.813		
Saldo primario	-139.360	-134.145	-134.260		

Fonte: elaborazioni su dati Istat

## 9.

La Corte ha, tuttavia, ritenuto necessario offrire anche elementi di informazione più completi sul raccordo tra le risultanze del Rendiconto e il Conto dello Stato predisposto per la contabilità nazionale.

Come è stato più volte evidenziato, infatti, tali risultanze - oggetto specifico della presente Relazione - richiedono importanti operazioni di correzione e adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa sull'andamento dei nostri conti pubblici.

Pertanto, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, è stato condotto, per la prima volta, un esercizio diretto ad illustrare analiticamente i passaggi necessari per trasformare i dati di consuntivo del rendiconto dello Stato (impegni, pagamenti,

accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati del Conto dello Stato in versione SEC, espressi nelle definizioni della competenza economica.

Del resto, i criteri seguiti per questa operazione di raccordo a consuntivo replicano, sul piano metodologico, le elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità 2011.

Infatti, la legge n. 196/2009 ha disposto che, in occasione della presentazione di detto disegno di legge e “ai fini di aumentare la leggibilità dei documenti di bilancio e programmazione e, per questa via, la trasparenza del bilancio dello Stato”, sia diffusa una Nota tecnico-illustrativa nella quale si forniscono i prospetti di collegamento tra il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche (in particolare, dello Stato).

Ciò rende più evidente l’impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto, con riferimento sia al saldo complessivo sia agli effetti derivanti dall’allocazione delle risorse.

Il raccordo avviene a due stadi:

- in primo luogo, si espongono criteri e dimensioni della “transcodifica” delle categorie economiche di bilancio utile a riclassificare le singole voci nei termini richiesti dal SEC’95, ma con il vincolo del rispetto dei saldi di competenza e di cassa derivanti dal Rendiconto (tavola 9);
- in secondo luogo, sono quantificate – sia pure in modo aggregato ma, comunque, per singole categorie economiche – le correzioni che le regole di contabilità nazionale impongono per tradurre le poste di bilancio in grandezze espresse secondo la competenza economica, pervenendo infine alla costruzione del Conto dello Stato di contabilità nazionale (tavola 10).

I marginali scostamenti che si rilevano nel saldo e in alcuni aggregati di spesa e di entrata rispetto ai dati del Conto dello Stato esposto nella Tavola 8 sono da riferire all’aggiornamento delle risultanze del rendiconto dello Stato rispetto al consuntivo provvisorio utilizzato dall’ISTAT ai fini della costruzione dei Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche dello scorso maggio.