



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

ELEMENTI PER L' AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

COMMISSIONI SPECIALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

23 aprile 2013

INDICE

<i>Il consuntivo 2012: una difficile chiusura dei conti.</i>	<i>Pag.</i>	<i>1</i>
<i>Caduta del prodotto e gettito fiscale.</i>	<i>“</i>	<i>4</i>
<i>Il DEF 2013: nuovi orientamenti della politica di bilancio.</i>	<i>“</i>	<i>6</i>
<i>Il pagamento dei debiti della P.A. nel quadro del DEF.</i>	<i>“</i>	<i>8</i>
<i>Tendenze della finanza pubblica e nuove regole europee: una verifica problematica.</i>	<i>“</i>	<i>10</i>
<i>Tavole e grafici</i>	<i>“</i>	<i>22</i>

Il consuntivo 2012: una difficile chiusura dei conti.

1.

La presentazione al nuovo Parlamento del DEF 2013 interviene in una fase internazionale e, soprattutto, europea di lettura molto complessa, per i segnali non univoci che emergono dall'evolvere delle condizioni economico-finanziarie dei principali paesi.

Da un lato, infatti, non appare definitivamente scongiurato il pericolo di un riacutizzarsi di tensioni finanziarie e di forme di contagio provenienti da paesi in difficoltà. Dall'altro, il continuo degrado delle prospettive di crescita economica – in un contrasto sempre più stridente con lo scenario offerto dalle altre maggiori aree mondiali – sembra aver impresso una svolta anche nel comportamento delle istituzioni europee, più orientate ad assegnare alle politiche economiche un tratto di maggiore equilibrio tra rigore e sviluppo.

Il DEF 2013 offre alla Corte dei conti l'occasione per esprimere le proprie valutazioni sulla situazione e sulle prospettive dei nostri conti pubblici, nel contesto più vasto della condizione dell'economia reale. Un tema sul quale l'Istituto si è pronunciato ripetutamente negli ultimi anni, con una continuità di linea interpretativa che si è andata arricchendo ed aggiornando, via via che nuovi eventi internazionali ed interni venivano a maturazione, senza peraltro smarrire un solido filo conduttore.

Pochi mesi fa, in occasione dell'audizione parlamentare sulla Nota di aggiornamento del DEF 2012, la Corte aveva modo di ribadire il giudizio già ripetutamente espresso, secondo il quale la composizione (più che le dimensioni) delle manovre correttive di bilancio e l'inevitabile asimmetria temporale tra gli effetti restrittivi prodotti dagli stessi interventi e l'impatto virtuoso delle riforme strutturali generano un equilibrio molto fragile.

Una fragilità confermata anche da una consistente "virata" nell'orientamento dei mercati finanziari, oggi più influenzati dalla percezione negativa delle prospettive di crescita e dall'impressione che l'alto livello della pressione fiscale sia destinato a perdurare, in ragione della difficoltà di andare oltre l'attuale compressione della spesa pubblica, se non ripensando radicalmente il perimetro entro il quale dovrebbero svilupparsi gli interventi dell'operatore pubblico.

In conclusione di quella audizione, la Corte riaffermava il proprio convincimento che il pareggio di bilancio perseguito con le modalità prescelte costituisca un obiettivo difficile, ma soprattutto una forma di equilibrio molto precaria. Con un alto livello di entrate e di spese pubbliche – oltre che con un’inflazione in risalita – la compressione del reddito disponibile di famiglie e imprese non può, infatti, non generare una caduta dei consumi e degli investimenti.

Nel caso dell’Italia, dunque, si sommano due fattori negativi: al rallentamento della domanda, già frenata dallo sfavorevole ciclo economico internazionale e dai problemi di gestione dei debiti sovrani, si accompagna la caduta del prodotto imputabile proprio alla natura delle misure di consolidamento fiscale.

2.

Il DEF 2013 espone un nuovo quadro economico e di finanza pubblica che non dissolve i motivi di preoccupazione sull’impostazione della politica economica e di bilancio nella prospettiva di breve-medio termine.

Le proiezioni contenute nel DEF prendono, infatti, le mosse dal consuntivo 2012, reso disponibile dall’Istat all’inizio dello scorso mese di marzo; un consuntivo tutt’altro che tranquillizzante, con riferimento sia alla (de)crescita economica che alle tendenze della finanza pubblica.

La chiusura dei conti del 2012 segnala scostamenti significativi anche se il confronto viene effettuato con il preconsuntivo esposto nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre scorso.

In particolare, se si guarda ai conti pubblici, il 2012 evidenzia, rispetto agli obiettivi programmatici, un netto peggioramento dei saldi di bilancio e del rapporto debito/Pil, nonostante le imponenti dimensioni delle manovre correttive adottate nell’ultimo triennio.

Da un lato, dai dati aggregati emerge una efficacia delle misure di contenimento della spesa pubblica superiore a quanto previsto, anche se con distorsioni nella composizione (si pensi alla caduta degli investimenti pubblici) e con interventi non adeguatamente selettivi e non strutturali (si pensi al blocco delle retribuzioni e della contrattazione del pubblico impiego).

La spesa pubblica complessiva, al netto degli interessi sul debito, si è ridotta, nell'ultimo triennio, di quasi il 2 per cento, a fronte dell'aumento di poco meno del 10 per cento segnato nel triennio 2007-2009. Ma, in presenza di un profilo di flessione del prodotto interno lordo, ciò non si è tradotto in alcuna riduzione dell'incidenza delle spese totali sul Pil, che resta al di sopra dei livelli pre-crisi.

Dall'altro lato, l'appesantirsi della recessione produttiva, erodendo le basi imponibili, ha determinato un cedimento delle entrate di entità molto superiore alle previsioni (nel solo 2012 le entrate totali sono risultate inferiori per poco meno di 30 miliardi alla stima avanzata nel DEF nella primavera 2012).

L'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni è diminuito, ma non quanto anticipato dai documenti programmatici: dal 3,8 per cento in quota di Pil del 2011 si è infatti scesi al 3 per cento, contro una previsione di 2,6 per cento; inavvicinabile si è rivelato il valore dell'1,7 per cento, che era stato indicato dal DEF 2012 come obiettivo delle politiche di rigore avviate a partire dal luglio 2011.

Come più volte osservato dalla Corte, queste politiche hanno però determinato effetti depressivi sulla crescita (il prodotto nominale è diminuito lo scorso anno dello 0,8 per cento) contribuendo ad impedire il conseguimento degli obiettivi nominali di saldo.

3.

Se si guarda alla composizione degli interventi di riequilibrio, si può osservare come il percorso di riduzione del disavanzo abbia rafforzato le linee di tendenza manifestatesi nel corso della passata legislatura.

Da una parte, infatti, la spesa pubblica è diminuita in misura superiore alle attese, collocandosi a fine 2012 appena al di sopra degli 800 miliardi di euro, 5 in meno rispetto a quanto preventivato nella Nota di aggiornamento di settembre e 8 in meno se il confronto viene esteso al DEF 2012.

Con riferimento alla sola spesa primaria corrente, sulla quale si sono concentrati gli interventi correttivi, il maggior risparmio ottenuto ammonta a 6 miliardi rispetto alle previsioni di settembre e a oltre 10 miliardi nel confronto con le stime di un anno fa. Ciò significa che, come già ricordato, per il terzo anno consecutivo le uscite primarie correnti sono diminuite: si tratta di un risultato eccezionale nella prospettiva storica ma

che, nella valutazione della Corte, non sembra trovare la dovuta valorizzazione nel dibattito nazionale ed europeo.

Dall'altra parte, il gettito fiscale ha manifestato ulteriori segnali di indebolimento rimanendo, nonostante i forti aumenti discrezionali di imposta, ben 12 miliardi al di sotto delle quantificazioni contenute nella Nota di aggiornamento, che peraltro aveva già abbassato di 17 miliardi le stime del DEF 2012. I risultati di gettito hanno dunque confermato di essere, allo stesso tempo, il maggiore elemento di fragilità e di contraddizione della manovra di bilancio.

Di fragilità, perché i quasi 30 miliardi venuti meno rispetto alle previsioni del DEF 2012 hanno assorbito il 65 per cento dell'aumento di entrate deciso con le manovre correttive succedutesi tra luglio e dicembre dello scorso anno, che sono state di conseguenza depotenziate.

Di contraddizione, perché l'ammontare di entrate pubbliche è comunque aumentato lo scorso anno del 2,4 per cento, variazione di assoluta consistenza se rapportata alla flessione del Pil e delle basi imponibili, dunque tale da provocare un forte aumento della pressione fiscale.

Caduta del prodotto e gettito fiscale.

4.

L'andamento del gettito fiscale 2012 riflette l'intensità con cui hanno operato e si sono intrecciati due fattori: da un lato, il quadro macroeconomico che, influenzando la formazione delle basi imponibili, ha fatto da sfondo al funzionamento del sistema di prelievo; dall'altro, l'iniziativa posta in essere dal legislatore, attraverso manovre discrezionali dirette a correggere e a integrare parti del medesimo sistema.

E' nel 2012, infatti, che la crisi economica tocca livelli inusitati per una serie di variabili sensibili all'operare del prelievo: dal Pil ai consumi, dalle importazioni agli investimenti in costruzioni, dall'occupazione al costo del lavoro.

Ed è sul 2012 che si è scaricato l'impatto delle manovre di politica economica adottate l'anno prima (DL n. 98, DL n. 138, DL n. 201) e nella prima metà dello stesso anno (DL n. 95 sulla *spending review*).

L'intreccio fra i due fattori può rappresentare la chiave interpretativa della "performance" del gettito 2012 rispetto al risultato conseguito l'anno precedente. Si tratta di un aumento complessivo di poco superiore ai 17 miliardi.

E' utile tentare di imputare all'una o all'altra causa l'andamento di imposte e contributi sociali, rispetto alle attese.

Ciò può essere fatto attraverso una stima delle variazioni di gettito "teoriche", vale a dire giustificate dall'andamento delle basi imponibili e dagli effetti delle misure fiscali introdotte. Una stima da confrontare con i risultati effettivi, al fine di rintracciare le ragioni dell'inattesa flessione.

Una prima verifica può essere svolta rispetto alle indicazioni contenute nel DEF dello scorso anno. Per il comparto delle imposte dirette e in conto capitale l'aumento atteso era di poco più di 15 miliardi rispetto al 2011 come risultato di una molteplicità d'interventi (dalle addizionali Irpef e Ires sul settore energetico, all'aumento del bollo sui conti di deposito). Per contro il deterioramento del quadro economico e la conseguente flessione delle basi imponibili avrebbero giustificato una perdita di gettito di circa 7 miliardi rispetto al 2011. In conclusione l'aumento di gettito effettivamente conseguito rispetto al 2011 è stato di 5,7 miliardi con uno scostamento di oltre 2 miliardi da attribuire ad un aumento del tasso d'evasione (fenomeno tipico in fasi di crisi) o più semplicemente all'impossibilità per il contribuente di onorare il proprio debito nei confronti del fisco; o, ancora, ad una possibile sovrastima degli effetti delle manovre.

Più elevata risulta la penalizzazione del comparto dell'imposizione indiretta per effetto delle basi imponibili di riferimento (la forte caduta dei consumi delle famiglie e delle importazioni è all'origine della flessione del gettito Iva; così come il crollo del gettito dell'imposta di registro è il riflesso della caduta del mercato immobiliare). A fronte di maggiori entrate attese, nelle stime del DEF 2012, di oltre 25 miliardi, solo il gettito assicurato dalle manovre di correzione adottate ha consentito al comparto di mettere comunque a segno un significativo aumento nel 2012 (quasi il 5 per cento).

Il settore contributivo, infine, pur colpito dalla caduta dei redditi e dell'occupazione (si pensi al contenimento della dinamica retributiva nel pubblico impiego), riesce a confermare nel 2012 quasi lo stesso gettito del 2011, grazie anche alle maggiori entrate

assicurate dalle manovre di finanza pubblica (nel cui ambito spiccano gli adeguamenti contributivi a carico del lavoro autonomo).

Diverse ma significative appaiono, invece, le ragioni dello scostamento fra il gettito effettivo 2012 e le stime della Nota di aggiornamento del DEF dello scorso mese di settembre.

Il minor gettito verificato a consuntivo per il 2012 (quasi 12 miliardi) non è, infatti, imputabile ad un unico fattore causale.

Sul versante delle imposte dirette, i circa 6 miliardi di minor gettito rispetto alla Nota, non appaiono, infatti, giustificati da un peggioramento delle variabili macroeconomiche. Anzi, si è in presenza di un fenomeno inverso: in sede di consuntivo, tutte le modifiche apportate alle variabili principali (Pil nominale, occupazione) denunciano un miglioramento rispetto alle stime contenute nella Nota.

Il cedimento, pertanto, può essere riferito o ad una efficacia delle manovre inferiore alle attese (anche in questo caso dovuto alle difficoltà dei contribuenti ad adempiere agli obblighi fiscali) o ad una sottostima delle attuali elasticità delle imposte. Una considerazione che può essere estesa anche all'andamento dei contributi sociali che segnalano scostamenti di 1,5 miliardi.

Diversa appare invece la situazione sul versante delle imposte indirette. A consuntivo, infatti, le basi imponibili rilevanti (importazioni, consumi e occupazione) presentano tutte segnali di forte rallentamento rispetto alla Nota dello scorso autunno, giustificando per intero il minor gettito di 3,4 miliardi.

Il DEF 2013: nuovi orientamenti della politica di bilancio.

5.

L'analisi sugli andamenti del 2012 rivela, dunque, le contraddizioni intrinseche di un percorso di riequilibrio della finanza pubblica che ha fatto affidamento su consistenti aumenti di imposte, nonostante le condizioni di profonda recessione in cui versava l'economia. Di assoluto rilievo sono invece stati i risultati ottenuti nel controllo aggregato della spesa, che confermano come la tendenza espansiva che ha prevalso ininterrottamente fino allo scoppio della crisi sia stata piegata, almeno per il non breve arco di un triennio.

Nel proporre una valutazione d'assieme del DEF 2013, ci si deve, dunque, chiedere se e come questi fattori, allo stesso tempo, di contraddizione e di virtù della manovra di bilancio pubblico trovino, gli uni, correzione e, gli altri, consolidamento. Si tratta di valutazioni che possono essere oggi collocate nel diverso contesto che è venuto maturando in Europa e nella comunità scientifica internazionale sul tema della restrizione fiscale.

6.

Il DEF 2013 – ed in particolare il Programma di stabilità - propone fondamentali elementi di novità nella proiezione degli aggregati di finanza pubblica e, più in generale, nell'impostazione della manovra di bilancio.

Il quadro programmatico è configurato con modalità più complesse che nel passato, poiché esso deve contenere obiettivi di diversa natura:

- saldi nominali di bilancio contenuti entro la soglia del 3 per cento in rapporto al Pil (al fine di evitare il permanere nella o la riapertura della procedura per disavanzo eccessivo);
- il pareggio di bilancio strutturale, che implica una corretta applicazione delle regole, dei criteri di costruzione e delle eccezioni codificate nella manualistica di Eurostat;
- il rispetto della nuova “regola della spesa”, introdotta con il Patto di stabilità e crescita 2011 e recepita dall'Italia con la legge n. 243/2012;
- il rispetto della “regola del debito”, introdotta con il *Six Pack*.

Come già anticipato, nell'impostazione del DEF non si ravvisano esigenze di nuove manovre correttive dei conti pubblici, se non a partire dal 2015 e condizionate nella dimensione dal mantenimento o meno del gettito IMU.

Dal confronto con il DEF presentato un anno fa, quando l'Europa era ancora nel pieno dell'emergenza finanziaria provocata dalla crisi dei debiti sovrani, emerge un cambio di impostazione della “fiscal policy”. In questo arco di tempo, l'emergenza si è spostata sul piano dell'economia reale, trovando misura nell'accentuata caduta del prodotto e nel drammatico aumento del tasso di disoccupazione.

In questo diverso contesto e nel presupposto che la messa in sicurezza dei conti sia ormai strutturale, il governo sembra voler restituire priorità agli obiettivi di sostegno del

ciclo economico. Revisioni importanti dei quadri programmatici erano già state apportate con la Nota di aggiornamento del DEF, ma in quel caso prevaleva la presa d'atto degli effetti negativi indotti sulle grandezze di finanza pubblica dalla flessione dell'attività economica.

Nel quadro programmatico del nuovo DEF la revisione verso l'alto dei valori nominali di indebitamento, rispetto al quadro delineato in precedenza, riflette invece un più esplicito orientamento anticiclico. In questo appare evidente la linea di continuità con l'impostazione della manovra avviata con la Nota di aggiornamento dello scorso settembre e poi concretizzata a fine anno con la Legge di stabilità che, dopo un lungo periodo di restrizione, era tornata ad alleggerire gli obiettivi di bilancio, portando il valore programmatico dell'indebitamento per il 2013 dall'1,6 all'1,8 per cento del Pil.

I pagamenti dei debiti della P.A. nel quadro del DEF.

7.

Tale nuovo orientamento ha trovato una prima applicazione operativa con il recente decreto legge n. 35 in tema di pagamento dei debiti delle Amministrazioni pubbliche, parte integrante del DEF che ne recepisce sia gli effetti macroeconomici attribuiti al provvedimento sia i riflessi sul quadro di finanza pubblica.

Rispetto allo scenario di base si prevede un incremento della crescita di 2 decimi di punto nel 2013 e di 7 decimi nel 2014; l'indebitamento cresce di 0,5 punti nel solo 2013. Determinante è in particolare l'effetto sugli investimenti (+0,7 e +3,3 per cento rispettivamente nel 2013 e nel 2014) e sull'occupazione (+0,5 per cento e +0,8 per cento nei due anni).

Si tratta di impulsi significativi che, specie in una fase caratterizzata da carenza di liquidità e di difficoltà di accesso al credito bancario, potrebbero rivelarsi stime realistiche.

Non possono tuttavia non essere sottolineati alcuni aspetti problematici che potrebbero incidere sull'attuazione e sul raggiungimento dei risultati attesi.

Riguardo ai pagamenti dei debiti di parte capitale il provvedimento mira a consentire gli esborsi sulla base della liquidità disponibile, con quella eventualmente messa a disposizione dalle regioni e, in mancanza, con il ricorso anche al Fondo appositamente istituito per gli enti con carenza di liquidità.

Gli strumenti approntati dal provvedimento non sono alternativi, ma non sembrano adeguatamente coordinati; nell'eventualità che vengano attivati contestualmente, anche quelli riferiti alle regioni, l'esatta coincidenza della tempistica rende piuttosto complesso per gli enti locali effettuare valutazioni sulle proprie esigenze finanziarie o di Patto che tengano conto anche degli effetti derivanti dalle altre procedure.

Più complessa la questione dei pagamenti dei debiti correnti sia delle amministrazioni locali che della sanità e dei conseguenti meccanismi predisposti dal decreto sui quali la Corte ha condotto prime elaborazioni contenute negli allegati che depositiamo.

Per quello che riguarda i debiti delle regioni verso il comparto sanitario non si può che sottolineare la responsabilità degli amministratori regionali, specie quelli delle regioni in piano di rientro, rispetto al ripresentarsi, a distanza di pochi anni, di una crisi di liquidità che può compromettere un processo di risanamento economico di innegabile rilievo.

Se è certamente vero che le difficili condizioni della finanza pubblica hanno portato in questi ultimi anni a richiedere al settore crescenti sforzi di contenimento della spesa, l'aumento dei ritardi di pagamento non può che segnalare l'insussistenza delle misure assunte a copertura dei disavanzi o la destinazione ad altre finalità dei fondi destinati alle aziende sanitarie.

Di qui l'importanza delle disposizioni introdotte con il provvedimento per impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Una soluzione che risponde alla necessità di garantire il comparto da ulteriori squilibri ma che non affronta le ragioni sottostanti al fenomeno che ha generato lo squilibrio.

Anche relativamente ai debiti correnti delle amministrazioni locali le due leve su cui si basa l'intervento (pagamenti correnti delle regioni e Fondo) hanno caratteristiche (forte concentrazione territoriale e insussistenza di entrate tributarie ed extra tributarie) tali da rendere indispensabile, oltre che una garanzia di fluidità dei pagamenti dovuti, una verifica delle ragioni alla base del fenomeno.

Il Fondo per la liquidità consente di superare le difficoltà, senza peraltro prevedere alcuna forma di verifica e ricognizione sulle cause che hanno determinato gli squilibri,

né alcuna procedura di risanamento, come invece previsto dal piano di riequilibrio del DL n. 174/2012.

La rilevanza del processo avviato richiede che gli squilibri e le distorsioni che hanno condotto all'accumulo dei debiti verso i fornitori siano superati in maniera definitiva. Se il provvedimento sembra adeguato nel caso che gli squilibri siano riconducibili ad una mera carenza di liquidità, il rilievo di alcune condizioni sottostanti (insussistenza di entrate, distorsioni nell'utilizzo delle risorse) richiede, per la stessa efficacia degli interventi, che si rafforzi il collegamento di dette norme con la strumentazione predisposta per la gestione di riequilibri di carattere strutturale. La scelta di una procedura semplificata non fa quindi che rafforzare la necessità che vengano potenziate le procedure previste a presidio della corretta utilizzazione delle risorse mobilitate e del processo, urgente e non più procrastinabile, di risanamento della gestione finanziaria degli enti locali.

Tendenze della finanza pubblica e nuove regole europee: una verifica problematica.

8.

Il Programma di stabilità sfrutta, dunque, appieno i più ampi margini di tolleranza che, ad avviso del Governo, sembrano aprirsi con riguardo ai criteri di applicazione delle regole europee.

Tre sono gli elementi su cui è incardinato il Programma: il massimo avvicinamento, per il 2013, al limite del 3 per cento di indebitamento nominale; la conservazione, per tutto il periodo, dell'equilibrio strutturale del bilancio; l'annuncio di una manovra correttiva che, a partire dal 2015, dovrà consolidare il riequilibrio del bilancio pubblico.

Con riferimento al primo punto, l'indicazione di un valore programmatico di indebitamento pari al 2,9 per cento del prodotto conferma l'allontanamento dall'obiettivo di pareggio di bilancio, per il cui raggiungimento erano state approntate le manovre dell'estate 2011 e verso il quale spingevano in quel periodo le raccomandazioni europee. Si torna, di fatto, allo stesso valore di indebitamento indicato nel DEF dell'aprile 2011 (45 miliardi di euro), ossia ben prima che la crisi dei debiti sovrani si manifestasse. Le evoluzioni nel frattempo intervenute determinano però una diversa composizione dell'indebitamento. Nella nuova previsione l'avanzo primario è lievemente più basso di quello indicato due anni fa (38 contro 45 miliardi) e più bassa è,

al contempo, la spesa per interessi (84 miliardi invece di 91); in coerenza con quanto prima evidenziato, uno stesso livello di indebitamento risulta inoltre derivare da un minore gettito (765 invece che 790 miliardi) compensato da minori spese (810 invece che 835). Ciò conferma come in questi anni l'azione di controllo della spesa abbia consentito di preservare la stabilità del bilancio pubblico in un contesto di mancato conseguimento degli obiettivi di gettito.

Nelle previsioni del governo, questa tendenza si rafforzerebbe ulteriormente nel corso del 2013 e poi ancora nel 2014. Nell'anno in corso la spesa per redditi e consumi intermedi diminuirebbe infatti dell'1,8 per cento, il doppio di quanto preventivato nel DEF 2012, mentre nel DEF 2011 si stimava una crescita di queste voci di spesa. Con riferimento al 2014, viene quantificata una diminuzione dello 0,2 per cento, a fronte degli aumenti indicati nei DEF del passato biennio.

9.

Il riferimento ad un obiettivo di disavanzo nominale meno rigoroso non attenua, se non in parte, le difficoltà operative che si frappongono nella continuazione della strategia di contenimento della spesa pubblica.

Si tratta di difficoltà che sorgono dalla natura stessa dei tagli ripetutamente applicati in questi ultimi anni; tagli che o sono destinati, come nel caso del lungo blocco dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, ad una inversione di rotta nel medio termine ovvero, come nel caso degli investimenti pubblici in infrastrutture, sono essi stessi concausa del rallentamento della crescita economica.

Si tratta, altresì, di difficoltà ben evidenziate dalla ripartizione del contributo che il DEF 2013 assegna ai diversi livelli di governo, dalla quale emerge per le amministrazioni locali la prospettiva di una stretta sui livelli di spesa di dimensioni mai in precedenza praticate (poco meno del 7 per cento la flessione della spesa non sanitaria tra il 2012 e il 2015 in termini nominali).

Il profilo della spesa pubblica proposto dal DEF, già molto stringente nelle proiezioni a legislazione vigente, si irrigidisce ulteriormente nel quadro tendenziale "a politiche invariate" che, per la metodologia utilizzata, tiene conto di esigenze di spesa che, pur non dettate dall'applicazione di norme vigenti, deriveranno da scadenze ritenute non procrastinabili. Il caso emblematico è quello delle risorse da mobilitare per l'ipotesi,

realistica, che nell'arco temporale di previsione si proceda a rinnovi contrattuali per il personale delle Amministrazioni pubbliche.

Le complessive risorse aggiuntive di spesa pubblica ammonterebbero nel 2017, secondo il quadro "a politiche invariate", a oltre 7 miliardi. E ciò nell'ipotesi che il fabbisogno per il rilancio delle infrastrutture pubbliche si realizzi, nel medio periodo, senza alcuna mobilitazione aggiuntiva di risorse pubbliche: il livello della spesa in conto capitale è previsto, infatti, restare su valori ancora più bassi di quelli, già in forte riduzione, degli ultimi anni.

In sintesi, le condizioni per rispettare effettivamente questi diversi parametri e queste regole appaiono molto difficili da realizzare.

Ciò spinge a riaffermare la linea che la Corte sostiene da tempo: il livello crescente dello *stock* di debito pubblico non consente di interpretare in modo men che rigoroso il sentiero di risanamento che conduce al pareggio di bilancio. In presenza di una ridotta prospettiva di recupero dell'attività economica, infatti, appare indispensabile non discostarsi dagli attuali livelli della spesa pubblica.

Secondo il parere della Corte, consolidare anche nella prospettiva futura i risparmi di spesa del passato triennio rappresenta obiettivo prioritario. Occorre tuttavia rilevare come lo sforzo compiuto si stato rilevante e come la razionalizzazione della spesa debba ora associarsi a una migliore qualità dei servizi resi al cittadino. Potrebbe inoltre rivelarsi non agevole individuare ulteriori riduzioni di spesa con cui coprire quegli interventi che ancora non compaiono nei quadri programmatici e il cui finanziamento porterebbe a superare il limite di indebitamento del 3 per cento.

Quanto al secondo punto, l'utilizzo del principio di saldo strutturale contribuisce a ridurre il grado di restrizione della manovra di finanza pubblica e giustificherebbe l'allentamento dell'obiettivo di indebitamento nominale per il 2013. A causa del protrarsi della recessione, lo scostamento tra prodotto effettivo e prodotto potenziale (*output gap*) continuerebbe infatti ad ampliarsi nell'anno in corso, determinando un aumento della componente ciclica del saldo di bilancio. In tal modo, verrebbe in gran parte compensato il maggiore disavanzo nominale che il DEF registra rispetto alle precedenti enunciazioni programmatiche (1,1 punti). In virtù della correzione ciclica, l'indebitamento strutturale diminuirebbe allo 0,2 per cento; al netto anche delle misure *una tantum* sarebbe conseguito l'obiettivo del pareggio, preservato anche negli anni

futuri; nel 2014 si registrerebbe anzi un *surplus* pari allo 0,4 per cento del prodotto. In termini strutturali, e almeno per tutto il 2014, la finanza pubblica italiana avrebbe dunque raggiunto il pieno equilibrio.

E' su questo punto che si rileva la principale differenza rispetto al DEF 2011, al quale il documento oggi all'esame è invece tornato, come abbiamo visto, per le grandezze dell'indebitamento nominale.

I progressi compiuti nel riequilibrio del saldo strutturale dovrebbero ridurre la probabilità, per il nostro Paese, di essere colpito da una nuova crisi di fiducia, traendo da ciò indiscussi vantaggi in termini di prospettiva chiusura dello *spread* sui tassi di interesse.

Il saldo strutturale è tuttavia grandezza non direttamente misurabile e le metodologie utilizzate per la sua costruzione presentano elementi di discrezionalità che, sia pur condivisi a livello europeo, ne rendono incerta la valutazione da parte dei mercati.

La persistenza di un disavanzo, dovuta al mancato pareggio del bilancio nominale, continua dunque ad essere un fattore di fragilità latente della nostra finanza pubblica e un elemento di esposizione agli umori dei mercati.

Ciò osservato, il quadro delineato dal Governo evidenzia comunque una situazione di gestione non emergenziale della finanza pubblica che esclude la necessità di manovre correttive a tutto il 2014 e apre una "finestra" per limitati e selettivi interventi di sostegno alla crescita, ma non per indiscriminati aumenti di spesa.

IL DECRETO LEGGE 35/2013 – Alcune valutazioni sulla base dei dati della Corte

Le spese in conto capitale degli enti locali

L'esame dei dati dei patti regionali nel 2012 consente di avere una prima misura delle somme per le quali gli enti locali nell'anno hanno richiesto spazi finanziari che, tuttavia, sono stati autorizzati solo in parte dalle regioni. Una analisi che è possibile condurre guardando solo ad alcune regioni per le quali sono disponibili gli importi richiesti oltre che quelli accordati. In tali regioni la quota ceduta rappresenta circa il 44 per cento del fabbisogno totale. Ove questa fosse la percentuale anche nelle altre regioni che hanno concesso spazi finanziari, sarebbero rimasti inevasi investimenti per circa 3 miliardi.

COPERTURA REGIONALE DEL FABBISOGNO DI SPAZI FINANZIARI ESPRESSO DAGLI ENTI LOCALI			
regione	2012		
	quota autorizzata dalla regione	spazio richiesto dagli EE.LL.	%
PIEMONTE	201,3	nd	nd
LOMBARDIA	210	nd	nd
LIGURIA	167	234	71,4
VENETO	85	448	19,0
EMILIA ROMAGNA	129	427	30,2
TOSCANA	102,5	370	27,7
UMBRIA	34	nd	nd
MARCHE	82	nd	nd
LAZIO	354	370	95,7
ABRUZZO (*)	25,6	85	30,1
MOLISE	9	nd	nd
CAMPANIA	219	326	67,2
BASILICATA	41	nd	nd
PUGLIA	71	221	32,1
CALABRIA	42	nd	nd
SARDEGNA	93	360	25,8
TOTALE	1865,4		
<i>di cui importi autorizzati nelle regioni di cui sono note gli spazi richiesti</i>	1255,1	2841	44,2

(*) dati da delibera regionale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Patti regionali e delibere regionali.

Va tuttavia osservato che nel 2012 la possibilità di cedere spazi finanziari alle amministrazioni locali è stata utilizzata dalle regioni ben al di sotto del limite in termini di impegni teoricamente possibile. Il monitoraggio del patto regionale dimostra il permanere di margini rilevanti, specie nelle regioni del nord e del sud del paese (nel complesso poco meno di 3 miliardi). Ancora molto ampio sarebbe stato, dunque, lo spazio di manovra in tale direzione. Andrà valutato in merito quanto possano aver pesato su tale risultato le incertezze relative agli obiettivi delle regioni (modificati più volte durante l'anno) o quanto, invece, disponibilità di cassa degli enti locali riscontrate dalle regioni più ridotte di quanto richiesto.

E' necessario poi evitare che l'intervento relativo alle somme rimaste da pagare a fine 2012 incida negativamente sul funzionamento degli strumenti di compensazione.

Non sarà agevole per le regioni, infatti, rendere compatibile con il processo di accelerazione dei pagamenti pregressi (correnti e in conto capitale) la cessione di spazi di pagamento ai comuni e alle province. Andrebbe prevista a tal fine la possibilità (almeno in via residuale) di estendere anche ai fini del patto regionalizzato l'utilizzo dei maggiori spazi finanziari a seguito della sterilizzazione dei pagamenti per trasferimenti correnti agli enti locali che il comma 8 dell'art. 1 attualmente destina esclusivamente all'erogazione di spesa in c/capitale sia propria che per trasferimenti agli enti locali.

Il Patto regionale orizzontale, infine, dovrebbe rimanere l'ultimo strumento, in ordine di tempo, utilizzabile per massimizzare le potenzialità finanziarie del sistema a livello territoriale. Infatti poiché in base all'art. 1 la rimodulazione degli obiettivi individuali del Patto avverrà su base proporzionale alla richiesta, o comunque pro quota, potrebbero residuare ulteriori esigenze di spesa conto capitale che troverebbero spazio solo laddove entro il 15 ottobre ci fossero enti disposti a cedere quote del proprio Patto. Inoltre, sospesa l'attuazione del Patto orizzontale nazionale, quello regionale rimane l'unica possibilità offerta agli enti che, avendo debiti liquidi ed esigibili di parte capitale inferiori rispetto a quanto consentito dai limiti del saldo programmatico del Patto, trarrebbero grande utilità dalla possibilità di cedere spazi finanziari ad altri, prenotandosi per il futuro possibilità di rimodulazioni del proprio obiettivo in senso peggiorativo.

I pagamenti del settore sanitario

Il provvedimento prevede la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità, per il pagamento dei debiti sanitari accumulati al 31 dicembre 2012, entro un tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi da corrispondere nel 2013 e 9 nel 2014. Si tratta di spesa già sostenuta dagli enti del Servizio sanitario nazionale e scontata nei saldi; non è, pertanto, considerato alcun impatto in termini di indebitamento netto.

Due sono le grandezze finanziarie che si ritiene possano spiegare il ritardo dei pagamenti accumulato dagli enti del servizio sanitario: gli investimenti effettuati nel passato a valere sul finanziamento corrente per importi non coerenti con le possibilità economiche e finanziarie degli enti e le mancate erogazioni da parte delle regioni di somme da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura (a carico della regione) dei risultati economici annuali del settore sanitario regionale (posto che, come ricorda la relazione tecnica, l'equilibrio economico è garantito da specifiche disposizioni vigenti e dalle verifiche trimestrali dei Tavoli tecnici competenti).

Per garantire la liquidità alle regioni e favorire una rapida erogazione alle imprese si prevede che l'intervento venga già avviato durante il periodo di conversione del decreto e che il riparto definitivo delle risorse, definito entro il novembre 2013, possa consentire il completamento della operazione ad inizio 2014.

Si tratta di una anticipazione da restituire allo Stato in un periodo lungo (non oltre un trentennio) secondo modalità e con oneri a carico del bilancio regionale di cui vanno indicate, con misure legislative, le necessarie coperture.

L'estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento (certificati e comunicati al Tavolo di verifica) costituisce adempimento ai fini dell'accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del servizio sanitario nazionale.

La relazione tecnica al provvedimento non riporta una indicazione del peso e della distribuzione tra regioni dei due fenomeni individuati a base del ritardo dei pagamenti.

Una prima quantificazione può essere fatta a partire dai dati tratti dai conti economici e patrimoniali degli enti sanitari, consolidati a livello regionale. Gli investimenti effettuati sul finanziamento corrente per importi eccedenti i costi capitalizzati risultano nel complesso limitati: guardando ai dati delle

amministrazioni regionali a statuto ordinario la differenza tra ammortamenti e costi capitalizzati ante 2012 è di circa 580 milioni. Di questi circa 340 sono già stati inseriti in bilancio nel corso del 2011. In alcuni casi le regioni hanno operato una copertura complessiva, estesa a tutto il periodo preso a riferimento (dal 2001). Le somme residue sono riferibili soprattutto alle regioni in piano di rientro a cui va ad aggiungersi l'Emilia.

I crediti delle aziende sanitarie verso le regioni e le province autonome (milioni di euro)

	Crediti v/ Regione o Provincia autonoma per spesa corrente	Crediti v/Regione per ripiano perdite	Totale complessivo	importo pro- capite/popolazione pesata in euro	Totale crediti / Finanziamento %
PIEMONTE	2.519,5	21,2	2.540,7	558	31,3
VALLE D'AOSTA	19,1	0,0	19,1	148	7,1
LOMBARDIA	922,2	0,0	922,2	93	5,4
PROV. AUTON. TRENTO	122,5	0,0	122,5	233	11,0
VENETO	129,3	392,6	521,9	106	6,2
FRIULIVENEZIA GIULIA	0,0	0,0	0,0	0	0,0
LIGURIA	0,0	0,0	0,0	0	0,0
EMILIA ROMAGNA	60,0	37,9	97,8	22	1,2
TOSCANA	0,0	0,0	0,0	0	0,0
UMBRIA	11,9	0,0	11,9	13	0,7
MARCHE	0,0	0,0	0,0	0	0,0
LAZIO	3.827,1	402,1	4.229,2	741	43,0
ABRUZZO	192,0	669,9	861,9	636	36,9
MOLISE	53,3	146,8	200,1	617	35,3
CAMPANIA	2.101,0	0,0	2.101,0	374	22,2
PUGLIA	292,2	0,0	292,2	73	4,2
BASILICATA	4,2	0,0	4,2	7	0,4
CALABRIA	67,1	452,3	519,5	262	16,2
SICILIA	2.607,3	745,8	3.353,1	676	39,0
SARDEGNA	0,0	0,0	0,0	0	0,0
ITALIA	12.928,8	2.868,5	15.797,3	263	15,2
dicui					
Regioni in piano di rientro	11.659,5	2.438,1	14.097,6	494	28,7
Altre regioni	1.269,3	430,4	1.699,7	54	3,1
Regioni Nord	3.772,7	451,6	4.224,3	153	8,8
Regioni centro	3.839,0	402,1	4.241,1	351	20,3
Regioni sud	5.317,2	2.014,8	7.332,0	357	20,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS Modelli SP 2011.

Di dimensioni ben più rilevanti sono le somme che le regioni devono alle aziende sanitarie per la spesa corrente e per il ripiano di perdite. Si tratta nel complesso di poco meno di 15,8 miliardi guardando al bilancio 2011. Naturalmente non tutte tali posizioni corrispondono a situazioni in cui il credito può ricondursi alle situazioni su cui si intende intervenire. Somme rimaste da pagare a fine esercizio possono essere da ricondurre alla fisiologia dei rapporti tra regioni e aziende sanitarie. Vanno tuttavia sottolineati due dati in particolare:

- il rilievo patologico di tali somme è evidente ove si guardi al peso dei crediti sul complesso delle risorse trasferite in via ordinaria per il finanziamento della spesa corrente nel 2011. Se in media nel 2011 i crediti rappresentavano circa il 15 per cento delle entrate per il finanziamento indistinto e di quelle ricomprese come finanziamento regionale nei CE, tale percentuale era superiore al 30 per cento in ben 5 regioni con punte di poco inferiori al 40 per cento;
- alle regioni in piano di rientro sono riconducibili nel 2011 oltre 14 dei 15,8 miliardi complessivi. Nel 2008 le aziende sanitarie delle regioni vantavano crediti per poco più di 7 miliardi raddoppiati in soli 3 anni. Il rapporto tra crediti e finanziamento complessivo in queste regioni è di poco inferiore al 30 per cento (contro il 3 per cento delle regioni non in Piano).

I debiti e i crediti correnti degli enti locali

Le procedure attivate ai sensi degli artt. 1 e 2 del DL 35/2013 sono finalizzate a ricostituire la liquidità necessaria a comuni e province per onorare i propri debiti di parte corrente. E' previsto innanzitutto lo sblocco delle risorse provenienti dalla regione attraverso due meccanismi, non alternativi fra loro: da una parte la sterilizzazione dalle spese finali rilevanti per il Patto-regioni dei pagamenti per trasferimenti correnti agli enti locali, dall'altra la possibilità per le regioni con carenza di liquidità di accedere al Fondo – sez. II che presenta per il 2013 una dotazione finanziaria di 3 miliardi. Nel primo caso gli enti locali entreranno rapidamente in possesso delle risorse loro spettanti, nel secondo, invece, l'attivazione della procedura per l'accesso al fondo comporta necessariamente una dilatazione dei tempi: entro il 15 maggio l'emanazione del decreto di riparto delle somme in base alle richieste presentate e solo dopo una serie di adempimenti della regione, l'erogazione effettiva delle stesse.

Alla liquidità trasferita dalle regioni si può aggiungere quella richiesta direttamente dagli enti al Fondo – Sez. I con le modalità previste dall'art. 1 del DL 35. In questo caso gli enti dovranno procedere ad un'attenta e congrua valutazione circa l'anticipazione di cui necessitano, in considerazione della sua onerosità. E tale adempimento può risultare difficoltoso nel momento in cui entrano in gioco anche variabili esterne alle condizioni finanziarie dell'ente, come l'entità di spesa che sarà erogata dalla Regione sulla base dell'anticipazione da questa ottenuta sul Fondo – sez. II.

Come è stato più volte sottolineato l'entità effettiva dei debiti commerciali delle amministrazioni locali non è di semplice quantificazione. Dai dati del consuntivo 2011 di comuni e province le spese correnti impegnate e non pagate ammontano a circa 29 miliardi, di cui oltre 23 riferiti ai comuni. Il 56 per cento dell'ammontare totale dei residui si è generato nell'anno di competenza, fenomeno che si presenta in quasi tutti gli ambiti regionali, e non per effetto del Patto di stabilità che, come noto non pone alcun vincolo ai pagamenti di parte corrente, ma più verosimilmente da interpretare come sintomo di una difficoltà finanziaria, di una carenza di liquidità che non consente agli enti locali di far fronte ai propri debiti liquidi ed esigibili.

Coerente con tale lettura è la quantità di residui che specularmente si accumulano dal lato delle entrate correnti. Nel 2011 gli stessi enti locali quantificano in 38,6 miliardi l'ammontare di entrate correnti accertate ma non incassate, di cui il 42,6 per cento prodotti nell'anno. Una mole considerevole di entrate proprie (13,8 miliardi di tributi e 12,9 miliardi di entrate extratributarie) e da trasferimenti (12 miliardi) che, non essendosi tradotte in liquidità, hanno generato tensioni sulla cassa degli enti.

Una parte di tali residui è dovuta ai trasferimenti dalle regioni non incassati. E' su questi che il provvedimento mira ad intervenire agevolandone la corresponsione. Essi ammontano a circa 4,9 miliardi ripartiti all'incirca in parti uguali tra province e comuni.

Nella tavola che segue essi sono rappresentati per regione. Si tratta di importi significativi in tutte le regioni se si considera che la consistenza finale d'anno è superiore al 30 per cento degli stanziamenti di competenza (fatta eccezione per la Lombardia e il Friuli).

Ma è evidente la particolare criticità delle situazioni in cui l'ammontare ancora da corrispondere raggiunge o eccede l'importo di competenza annuale. Oltre il 55 per cento dei residui ancora da corrispondere alle amministrazioni locali è riferibile a tre regioni. Nel caso delle grandi città e delle province l'importo rimasto da pagare è in media pari al 90 per cento della dotazione annuale.

Gli importi sicuramente maggiori sono quelli relativi ad entrate proprie e extra tributarie (tariffe...) circa 14 miliardi del titolo I e 13 miliardi del titolo III. Una non corrispondenza tra accertamenti ed incassi è fisiologica del sistema. Per questa ragione opera il meccanismo dell'anticipazione di tesoreria, di cui il provvedimento amplia l'utilizzabilità.

L'esame di tali residui attivi per anni di provenienza della somma accertata e non incassata mette in evidenza tuttavia un risultato che può nascondere problemi di squilibrio e di attendibilità del risultato finanziario.

residui attivi per trasferimenti correnti dalla regione - anno 2011 - comuni e province (valori assoluti in milioni)

regione	stanziamento di competenza	residui finali di competenza	residui finali da residui	residui finali totali	residui totali/stanz.to di competenza
Piemonte	423	244	320	564	133,3
Lombardia	766	94	34	128	16,7
Veneto	353	69	55	124	35,3
Liguria	206	48	58	106	51,6
Emilia Romagna	137	27	18	45	32,8
Toscana	263	49	36	85	32,4
Umbria	63	24	36	59	94,5
Marche	168	46	95	141	83,9
Lazio	816	604	1.217	1.821	223,3
Abruzzo	68	19	26	45	66,8
Campania	279	152	166	318	113,7
Molise	59	8	21	30	50,4
Basilicata	41	21	19	39	97,2
Puglia	250	89	58	147	58,6
Calabria	174	63	63	126	72,3
totale EELL regioni a statuto ordinario	4.064	1.557	2.221	3.778	93,0
Trentino Alto Adige	642	148	151	299	46,7
Friuli Venezia Giulia	826	38	20	58	7,1
Sardegna	716	227	39	266	37,1
Sicilia	995	338	172	511	51,3
totale EELL regioni a statuto speciale	3.179	752	383	1.134	35,7
Totale complessivo	7.243	2.309	2.604	4.913	67,8

classe					
province	1.744	572	1.112	1.684	96,6
comuni <5000	1.062	247	149	396	37,3
comuni tra 5000 e 20000	1.102	299	173	472	42,8
comuni tra 20000 e 60000	913	289	226	516	56,5
comuni tra 60000 e 200000	794	238	149	387	48,7
comuni > 200000	1.629	664	795	1.458	89,5
totale EELL regioni a statuto speciale	5.500	1.737	1.492	3.229	58,7
Totale complessivo	7.243	2.309	2.604	4.913	67,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2011 - Sirtel.

E' di particolare rilievo l'ammontare dei residui per entrate tributarie relativi ad accertamenti precedenti al 2007: nei comuni si tratta di circa 1.400 milioni, poco meno del 10 per cento del totale delle entrate del

titolo I e di circa 1.700 milioni oltre il 13 per cento nel caso del titolo III. Entrambe le percentuali crescono ad oltre il 17 per cento nel caso delle province.

Si tratta di quote che crescono considerevolmente ove si guardi agli enti collocati nelle regioni meridionali ed insulari raggiungendo nel caso dei comuni per il titolo I il 14 per cento ed oltre il 20 per cento nel caso delle entrate extratributarie.

Inoltre mentre nel Nord e nel Centro i residui da tributi relativi all'ultimo esercizio rappresentano quote che variano tra il 60 e l'80 per cento del totale, nel Sud e nelle Isole la quota è rispettivamente del 42 e 41 per cento.

Residui attivi del titolo I e del titolo III per anno di provenienza e area territoriale (esercizio 2011)

importi in milioni

Comuni												
residui attivi titolo I							composizione %					
	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	totale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	totale
esercizi precedenti	171	24	149	701	328	1.374	6,4	2,3	5,7	14,5	12,1	9,9
2007	86	14	94	311	214	719	3,2	1,3	3,6	6,4	7,9	5,2
2008	109	19	190	389	225	932	4,1	1,8	7,3	8,0	8,3	6,7
2009	161	31	205	554	324	1.275	6,0	3,0	7,9	11,4	11,9	9,2
2010	327	89	354	860	520	2.149	12,2	8,5	13,6	17,7	19,1	15,5
2011	1.827	868	1.618	2.030	1.108	7.451	68,1	83,1	62,0	41,9	40,7	53,6
totali 2011	2.681	1.045	2.610	4.845	2.720	13.900	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
residui attivi - titolo III												
esercizi precedenti	332	96	200	688	350	1.667	12,3	8,7	4,6	22,6	24,8	13,2
2007	102	35	120	272	130	659	3,8	3,2	2,8	8,9	9,2	5,2
2008	189	75	1.982	302	153	2.701	7,0	6,8	45,6	9,9	10,8	21,4
2009	298	92	434	379	161	1.365	11,1	8,3	10,0	12,4	11,5	10,8
2010	450	185	540	524	224	1.922	16,7	16,7	12,4	17,2	15,9	15,3
2011	1.322	624	1.073	879	391	4.289	49,1	56,4	24,7	28,9	27,7	34,0
totali 2011	2.693	1.108	4.350	3.044	1.409	12.603	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Province												
residui attivi titolo I							composizione %					
	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	totale	nord ovest	nord est	centro	sud	isole	totale
esercizi precedenti	27	11	16	1	74	129	16,1	27,1	19,9	0,4	56,2	17,4
2007	0	0	3	2	1	6	0,1	0,0	3,3	0,5	0,8	0,7
2008	0	0	3	5	9	17	0,1	0,0	4,1	1,5	6,7	2,3
2009	1	1	6	4	17	28	0,5	2,5	6,9	1,2	13,0	3,8
2010	9	3	12	107	8	139	5,5	6,9	14,3	33,2	6,2	18,7
2011	128	25	42	204	23	422	77,8	63,5	51,5	63,1	17,2	56,9
totali 2011	165	40	82	323	132	741	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
residui attivi titolo III												
esercizi precedenti	16	4	19	63	12	115	11,1	5,5	10,9	35,6	18,4	17,9
2007	7	2	5	6	4	24	4,6	2,4	2,6	3,6	6,6	3,7
2008	14	4	9	9	5	41	9,5	5,1	4,8	5,4	7,6	6,3
2009	13	4	37	12	10	77	8,9	5,9	20,6	6,8	15,6	11,9
2010	27	19	47	23	16	131	18,3	26,0	26,2	12,8	23,6	20,4
2011	70	40	62	63	18	254	47,6	55,1	34,9	35,8	28,1	39,7
totali 2011	147	73	178	177	66	641	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siquel.

Appendice

Il Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria (art. 243^{ter} Tuel)¹ è strumento di ausilio per comuni e province che si trovano in una condizione di squilibrio che potrebbe determinare il dissesto finanziario dell'ente, quindi una condizione che non rientra ancora nella fattispecie di cui all'art. 244 Tuel.

Sono previste specifiche condizioni per l'accesso al Fondo e soprattutto l'avvio di una procedura di riequilibrio della quale vengono indicati dal legislatore tempi, obiettivi ed azioni.

Va ricordato che le condizioni per l'accesso sono che:

- l'ente si sia avvalso della facoltà di elevare al massimo le aliquote dei tributi e le tariffe
- abbia previsto di alienare beni patrimoniali disponibili non indispensabili per fini istituzionali
- abbia provveduto alla rideterminazione della pianta organica

Entro un anno dall'accesso al fondo l'ente deve ridurre le spese di personale, ridurre del 10 per cento le spese per prestazione di servizi, ridurre del 25 per cento delle spese per trasferimenti con risorse proprie bloccare il ricorso ad indebitamento

Con la procedura di riequilibrio finanziario in base all'articolo 243^{bis} del TUEL l'ente deve assicurare:

- misure correttive dei comportamenti difformi dalla sana gestione
- ricognizione dei fattori di squilibrio, dell'eventuale disavanzo di amministrazione e degli eventuali debiti fuori bilancio
- individuazione delle misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per il ripiano del disavanzo ed il finanziamento dei debiti fuori bilancio
- indicazione della percentuale di ripiano annuale del disavanzo
- ricognizione di tutti i debiti fuori bilanci

azioni da intraprendere per assicurare il riequilibrio:

- deliberazione delle aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita
- copertura del costo di alcuni servizi
- copertura integrale con la tariffa del costo del servizio per lo smaltimento dei rifiuti e del servizio acquedotto
- controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni
- revisione straordinarie dei residui attivi e passivi
- rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione

¹ La dotazione finanziaria del fondo è di 30 mln nel 2012, di 90 mln nel 2013, di 190 mln nel 2014 e di 200 mln annui dal 2015 al 2020.

Tavole e grafici

Spesa pubblica, entrate fiscali e saldi di bilancio nel 2012: confronto fra risultati di consuntivo e previsioni

(milioni di euro)

	Valori assoluti			Differenze	
	DEF 2012	Nota di aggiornamento al DEF*	DEF 2013	DEF 2013/DEF 2012	DEF 2013/Nota agg. Def 2012
	-1-	-2-	-3-	(3-1)	(3-2)
SPESE					
Spese correnti al netto interessi	676.842	672.733	666.538	-10.304	-6.195
Interessi passivi	84.217	86.119	86.717	2.500	598
Spese correnti	761.059	758.852	753.255	-7.804	-5.597
Spese in conto capitale	47.970	46.860	47.827	-143	967
Spese finali al netto interessi	724.812	719.593	714.365	-10.447	-5.228
Totale spese	809.029	805.712	801.082	-7.947	-4.630
ENTRATE					
Entrate correnti	775.508	759.233	747.107	-28.401	-12.126
Entrate in conto capitale	6.347	5.265	6.342	-5	1.077
Totale entrate	781.855	764.498	753.449	-28.406	-11.049
SALDI (milioni di euro)					
Saldo corrente	14.449	381	-6.148	-20.597	-6.529
Indebitamento	-27.174	-41.214	-47.633	-20.459	-6.419
Saldo primario	57.043	44.905	39.084	-17.959	-5.821
SALDI (% del Pil)					
Saldo corrente	0,9	0,0	-0,4	-1,3	-0,4
Indebitamento	-1,7	-2,6	-3,0	-1,3	-0,4
Saldo primario	3,6	2,9	2,5	-1,1	-0,4
<i>Per memoria:</i>					
PIL	1.588.662	1.564.378	1.565.916	-22.746	1.538
variazioni	0,5	-1,0	-0,8	-1,3	0,2

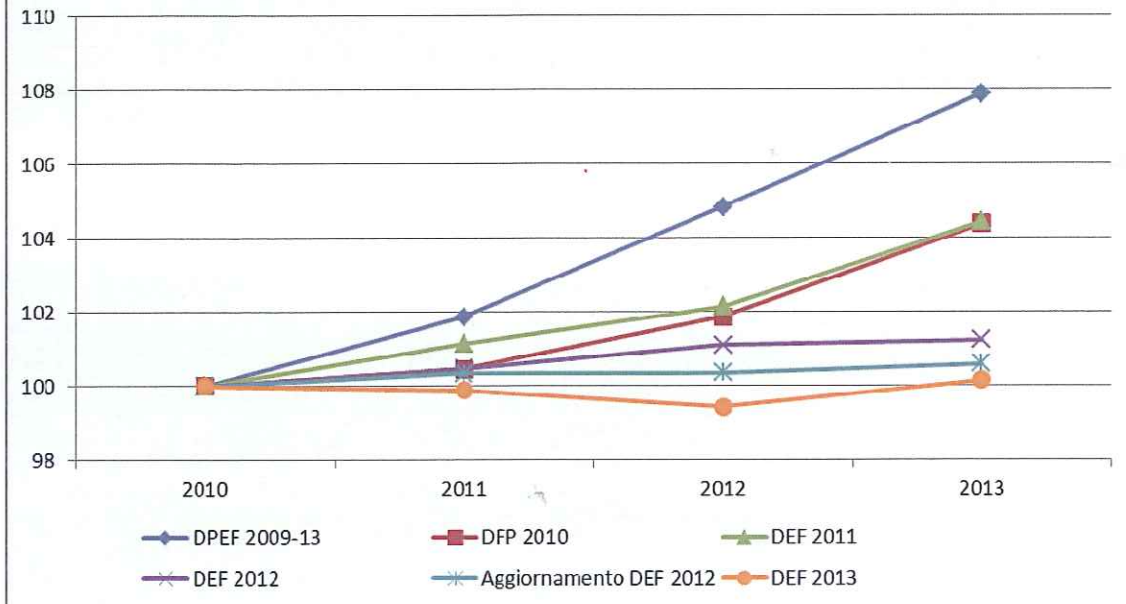
* integrata con la legge di stabilità 2013

L'evoluzione dei quadri di finanza pubblica nell'ultimo triennio: periodo 2013-2017

	DEF 2011		DEF 2012		Nota di aggiornamento al DEF 2012*		DEF 2013				(milioni di euro)	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2015	2016		2017
	SPESA											
Redditi da lavoro dipendente	170.840	172.191	168.243	168.017	168.937	166.295	165.345	163.587	161.910	163.612	163.849	163.871
Consumi intermedi	142.366	147.081	134.310	134.896	137.953	129.344	128.386	128.561	129.608	132.306	135.808	138.711
Pensioni e altre prestazioni	324.940	336.540	317.120	326.400	335.080	319.925	329.799	319.920	329.790	338.680	347.440	356.350
pensioni	260.790	270.740	255.070	262.310	268.960	255.208	262.521	255.200	262.520	269.600	276.980	284.700
altre prestazioni	64.150	65.800	62.050	64.090	66.120	64.717	67.278	64.720	67.270	69.080	70.460	71.650
Altre spese correnti	61.029	61.416	58.052	58.396	58.645	58.450	57.371	59.309	58.065	58.632	58.739	59.341
Totale spese correnti al netto interessi	699.175	717.228	677.725	687.709	700.615	674.014	680.901	671.377	679.373	693.230	705.836	718.273
Interessi passivi	91.313	97.605	88.456	93.832	99.249	89.221	96.942	83.892	90.377	97.465	104.387	109.289
Totale spese correnti	790.488	814.833	766.181	781.541	799.864	763.235	777.843	755.269	769.750	790.695	810.223	827.562
Investimenti fissi	27.816	28.192	29.491	29.813	30.172	28.191	28.635	28.257	28.156	28.289	28.669	28.761
Contributi d' capitale a lro	18.221	17.764	16.618	15.564	15.622	16.654	15.266	25.666	15.453	16.043	12.762	13.003
Altri trasferimenti			1.890	1.964	1.760	1.890	1.964	1.374	1.771	1.656	1.069	1.078
Totale spese in conto capitale	46.037	45.956	47.999	47.341	47.554	46.735	45.865	55.297	45.380	45.988	42.500	42.842
Totale spese finali al netto interessi	745.212	763.184	725.724	735.050	748.169	720.749	726.766	726.674	724.753	739.218	748.336	761.115
Totale spese complessive	836.525	860.789	814.180	828.882	847.418	809.970	823.708	810.566	815.130	836.683	852.723	870.404
ENTRATE												
Imposte dirette	250.379	257.940	248.660	256.020	259.997	240.955	246.033	235.836	243.454	247.024	255.016	263.642
Imposte indirette	241.043	249.401	264.987	271.698	278.407	251.343	255.756	241.181	250.113	260.472	267.070	273.858
Contributi sociali	230.813	237.360	223.624	229.014	236.170	221.472	226.742	220.420	225.231	231.630	237.655	243.301
Altre entrate correnti non tributarie	61.948	63.536	62.922	64.626	66.355	62.765	64.222	60.418	61.408	62.896	64.204	65.550
Totale entrate correnti	784.183	808.237	800.193	821.358	840.929	776.535	792.753	757.855	780.226	802.022	825.945	846.351
Imposte in conto capitale	586	594	583	588	594	575	580	824	932	741	749	758
Entrate in conto capitale non tributarie	5.998	6.069	4.823	5.156	5.288	5.123	5.406	6.479	5.498	5.189	5.068	5.097
Totale entrate in conto capitale	6.584	6.663	5.406	5.744	5.882	5.698	5.986	7.303	6.430	5.930	5.817	5.855
Totale entrate	790.767	814.900	805.599	827.102	846.811	782.233	798.739	765.158	786.656	807.952	829.762	852.206
SALDI												
Saldo corrente	-6.305	-6.596	34.012	39.817	41.065	13.300	14.910	2.586	10.476	11.327	13.722	18.789
Indebitamento	-45.758	-45.889	-8.591	-1.780	-607	-27.737	-24.969	-45.408	-28.474	-28.731	-22.961	-18.198
Saldo primario	45.555	51.716	79.875	92.052	98.642	61.484	71.973	38.484	61.903	68.734	81.426	91.091
SALDI in % del PI												
Saldo corrente	-0,4	-0,4	2,1	2,4	2,4	0,8	0,9	0,2	0,6	0,7	0,8	1,2
Indebitamento	-2,7	-2,6	-0,5	-0,1	0,0	-1,8	-1,5	-2,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,1
Saldo primario	2,7	2,9	4,9	5,5	5,7	3,9	4,4	2,4	3,8	4,2	5,0	5,6
Debito (netto sostegni)	116,4	112,6	124,6	118,3	114,4	122,3	119,3	126,9	125,2	121,8	117,8	113,8
<i>Per memoria: PIL nominale</i>	<i>1.696.995</i>	<i>1.755.013</i>	<i>1.626.858</i>	<i>1.672.782</i>	<i>1.725.526</i>	<i>1.582.375</i>	<i>1.629.056</i>	<i>1.573.233</i>	<i>1.624.012</i>	<i>1.677.735</i>	<i>1.731.311</i>	<i>1.785.918</i>

* integrata con la legge di stabilità 2013

Spesa primaria corrente: la revisione degli obiettivi (Indice 2010=100)



Entrate totali: la revisione degli obiettivi (indici 2010 = 100)

