



**CORTE DEI CONTI**  
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**Audizione sulla Nota di aggiornamento del**

**Documento di economia e finanza 2012**

*(Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato)*

2 ottobre 2012

## INDICE

*Il nuovo scenario europeo*

*Un richiamo al DEF*

*La specificità del caso Italia: un equilibrio fragile*

*La caduta di reddito e consumi*

*Gli interventi per la crescita*

*Ciclo economico e finanza pubblica*

*Il contributo richiesto alle amministrazioni locali*



La

# Corte dei Conti

N. 22/AUD/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO  
e composte dai magistrati

## Presidenti di sezione

Giuseppe S. LAROSA, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Nicola MASTROPASQUA, Rita ARRIGONI, MARIO FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO;

## Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA, Giovanni COPPOLA, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Giancarlo ASTEGIANO;

## Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5 bis e 5 ter;

Visti gli articoli 7 e 10 della L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Vista la comunicazione n. 3263 del 25 settembre 2012 del Presidente della Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati;

Uditi, nell'adunanza del 1° ottobre 2012, il Cons. Maurizio Pala, Cons. Enrico Flaccadoro.

**DELIBERA**

l'approvazione del testo per l'audizione sulla "Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2012".

**I RELATORI**

Maurizio PALA

Enrico FLACCADORO

**IL PRESIDENTE**

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 2 ottobre 2012

**IL DIRIGENTE**

Patrizio MICHETTI

*Il nuovo scenario europeo***1.**

Dall'aprile scorso, quando il Governo ha presentato il Documento di economia e finanza 2012, le condizioni economico-finanziarie interne e internazionali hanno subito mutamenti rilevanti, con segnali sia positivi che negativi.

Sul fronte delle turbolenze finanziarie, l'aggravarsi del caso Grecia e l'emergere della questione spagnola hanno contribuito a mantenere elevato l'allarme sulla solvibilità dei paesi in difficoltà, con il pericolo di un contagio non facilmente controllabile.

Ma, allo stesso tempo, la scossa prodotta dal timore di un imminente possibile collasso della moneta unica ha, finalmente, impresso una svolta positiva nel comportamento delle istituzioni europee.

Eurosummit e Consiglio europeo (28 e 29 giugno 2012) hanno prodotto deliberazioni intese a predisporre strumenti di intervento *anti-spread* (destinati ai paesi in regola con le raccomandazioni europee), alla ricapitalizzazione del sistema bancario spagnolo e, infine, a realizzare un Patto per la crescita e l'occupazione con l'annuncio di misure di sostegno immediato per l'economia.

Da ultimo, la recente decisione della Banca Centrale Europea di procedere ad acquisti illimitati di titoli sovrani e, successivamente, la sentenza della Corte costituzionale tedesca favorevole a *Fiscal compact* e *ESM* (*European Stability Mechanism*) hanno costruito una solida rete di difesa dell'euro.

Non possiamo affermare con certezza che la crisi finanziaria sia ormai alle nostre spalle, ma certamente lo stato di allarme, almeno per la nostra economia, sembra essersi attenuato.

Sul fronte delle prospettive economiche, al contrario, il peggioramento rispetto all'aprile scorso appare assai netto e, per l'Italia, particolarmente difficile.

Lo testimonia, con dati di chiara evidenza, la stessa Nota di aggiornamento del DEF, oggi all'esame del Parlamento.

Per quanto risulti non semplice in una fase di allarme sopito ma non cessato, vi è, dunque, da auspicare che l'impostazione della politica economica (soprattutto della politica di bilancio), non più costretta dalla sola spinta dell'emergenza, riacquisti gradualmente un segno di maggiore equilibrio, recuperando le condizioni per la crescita economica, secondo le linee efficacemente tracciate dal Governo stesso.

*Un richiamo al DEF***2.**

L'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012 induce, in primo luogo, a richiamare alcune osservazioni che la Corte dei conti ha consegnato al Parlamento in occasione dell'audizione sul DEF dell'aprile scorso.

In sintesi, già il DEF – impegnato a tracciare la linea programmatica per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013 – evidenziava, ad avviso della Corte, tutte le difficoltà di gestione del bilancio pubblico nelle condizioni, ormai durature, di perdita di prodotto interno lordo.

Nell'ultimo biennio, infatti, l'efficacia delle misure rilevanti di contenimento della spesa pubblica si è tradotta in una riduzione in valore assoluto delle uscite totali al netto degli interessi. Ma in un contesto di riduzione del Pil in termini reali, la quota della spesa sul prodotto è rimasta al di sopra dei livelli pre-crisi.

L'urgenza di corrispondere alle richieste dell'Europa ha, dunque, indotto a ricorrere pesantemente al prelievo fiscale, forzando una pressione già fuori linea nel confronto europeo e generando le condizioni per un ulteriore effetto recessivo.

Con riferimento all'orizzonte temporale di riferimento del DEF, la Corte sottolineava il pericolo di un corto circuito rigore/crescita, favorito dalla composizione delle manovre correttive delineate nel Documento: per quasi il 70 per cento affidate, nel 2013, ad aumenti di imposte e tasse, con la pressione fiscale prevista oltre il 45 per cento nell'intero triennio 2012-2014.

Secondo calcoli meritoriamente esplicitati dal DEF, l'effetto recessivo attribuibile direttamente alle misure di riduzione del disavanzo avrebbe dissolto circa la metà dei 75 miliardi della correzione prevista per il 2013.

L'inevitabile asimmetria temporale tra gli effetti restrittivi prodotti dalla manovra di bilancio e l'impatto virtuoso delle misure di sostegno dell'economia genera un equilibrio molto fragile.

Lo stesso orientamento dei "mercati" appare sempre più influenzato dalla percezione negativa delle prospettive di crescita di paesi come l'Italia o la Spagna ed anche 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.

La Corte osservava, ancora, come l'assenza di crescita economica fosse destinata a tradursi, per il periodo di riferimento del DEF, in un'incidenza soverchiante del bilancio pubblico sull'economia.

Anche se misurata al netto delle spese per interessi e degli investimenti fissi, la somma di entrate e spese pubbliche avrebbe superato, nell'intero periodo, il 90 per cento del Pil: un drenaggio di risorse che appare incompatibile con una efficace politica di rilancio dell'economia.

In altri termini, ancorchè obbligato, il pareggio di bilancio conseguito con queste modalità appariva alla Corte un equilibrio precario. Con un alto livello di entrate e di spese pubbliche – oltre che con un'inflazione in rapida risalita – la compressione del reddito disponibile di famiglie e imprese non può, infatti, non generare una caduta dei consumi e degli investimenti.

#### *La specificità del caso Italia: un equilibrio fragile*

### **3.**

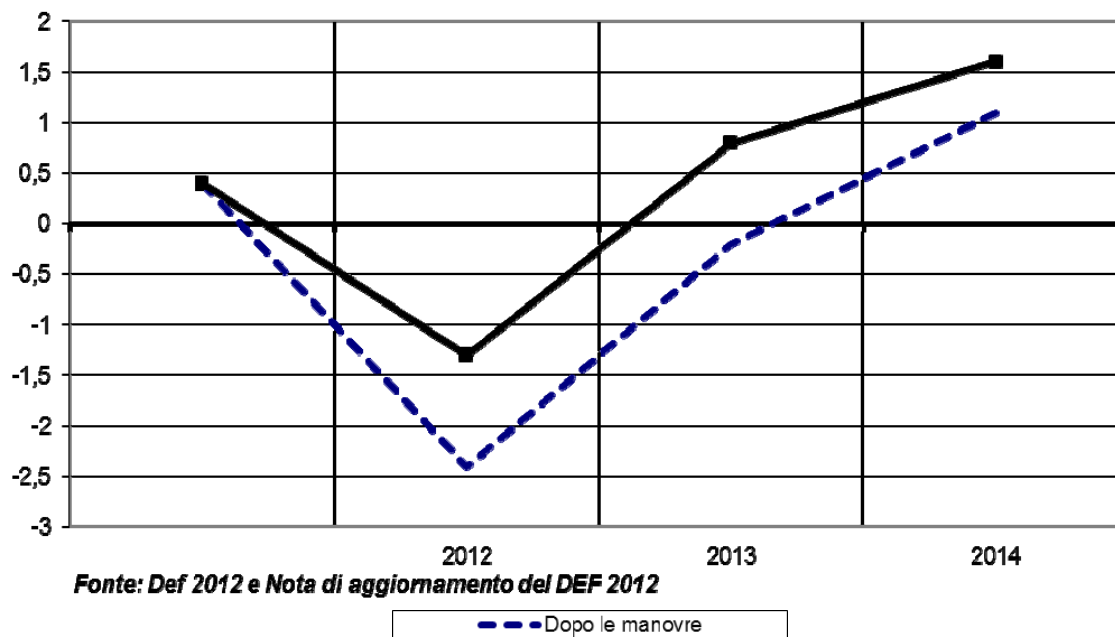
Il quadro quantitativo macroeconomico e di finanza pubblica, esposto nella Nota di aggiornamento del DEF 2012, costituisce il riscontro più puntuale alle affermazioni e alle preoccupazioni finora prospettate.

La Nota si apre con l'illustrazione del grave deterioramento, rispetto alle stime dello scorso aprile, dello scenario macroeconomico mondiale.

Nel caso dell'Italia, si sommano due fattori negativi: al rallentamento della domanda internazionale, frenata dai problemi di gestione dei debiti sovrani, si accompagna la caduta del prodotto imputabile proprio alle misure di consolidamento fiscale. E ciò a causa di una manovra di bilancio che, nel breve periodo, trasmette impulsi restrittivi su una domanda interna già avvitata in una spirale depressiva. Secondo gli stessi parametri offerti dai documenti governativi, le correzioni attuate a partire dal luglio 2011 determinerebbero una riduzione cumulata del Pil pari a due punti e mezzo nel triennio 2012-14. Anche a motivo di questo effetto, la Nota di aggiornamento valuta che, nel biennio 2012-13, il tasso di crescita del Pil potenziale sia divenuto negativo, per collocarsi sul modesto valore dello 0,2 per cento nel 2015. L'incremento che, nel corso

dei prossimi anni, dovrebbe derivare dalle riforme strutturali non sarebbe pertanto sufficiente neanche a riportare all'uno per cento le variazioni del prodotto potenziale.

### Saggi di crescita del Pil al netto e al lordo delle manovre 2011



Per il 2012 la flessione del Pil è stimata al 2,4 per cento (1,2 nel DEF di aprile), ma sorprende, soprattutto, la diminuzione dell'1 per cento del prodotto anche in termini nominali; un risultato eccezionalmente negativo che, storicamente, si era verificato solo nel 2009, l'anno centrale della "grande recessione". Per il 2013, il prodotto lordo segnerebbe ancora una flessione in termini reali (-0,2 per cento) e un aumento nominale di poco superiore all'1 per cento. Un dato, peraltro, ancora superiore al "Consenso" degli istituti di previsione indipendenti, che quantificano la contrazione del prossimo anno al di sopra dello 0,5 per cento.

E' significativo notare che la revisione peggiorativa per il biennio 2012-13 si accompagna a un'invarianza delle stime per il 2014-15. Ciò significa che, alla luce delle informazioni disponibili, il Governo non ritiene che all'approfondimento della recessione possa seguire un rimbalzo congiunturale. In altre parole, la perdita subita nel 2012-13 sarebbe di natura permanente.

Solo una quota ridotta del deterioramento delle prospettive di crescita può essere fatta risalire al meno favorevole ciclo internazionale. Secondo gli stessi parametri offerti dal



documento governativo, quasi due terzi della riduzione del Pil nel 2013 devono essere imputati alle dimensioni e alla composizione della manovra complessiva di finanza pubblica attuata a partire dall'estate 2011.

Si è, insomma, di fronte ad evoluzioni contraddittorie: si realizzano risultati importanti nel controllo della finanza pubblica, ma i mercati li riconoscono solo in parte; si continuano ad inasprire le manovre correttive, ma l'economia reale non riesce più a sopportarne il peso.

La somministrazione di dosi crescenti di austerità e rigore al singolo paese, in assenza di una rete protettiva di coordinamento e di solidarietà, e soprattutto se incentrata sull'aumento del prelievo fiscale, si rivela, alla prova dei fatti, una terapia molto costosa e, in parte, inefficace. E che, neppure, offre certezze circa il definitivo allentamento delle tensioni finanziarie.

Questa spirale negativa è ben evidenziata dall'esame della situazione italiana. Ma, più in generale, essa appare proprio la conseguenza di una visione distorta e incompleta delle ragioni della crisi che l'Europa sta attraversando.

Mercati, da un lato, e autorità europee, dall'altro, leggono la crisi e le prospettive dell'euro in modo divergente: le autorità europee, ponendo al centro della strategia economico-finanziaria il rigido controllo delle finanze pubbliche dei paesi in difficoltà e considerando debito e deficit pubblici la causa principale della crisi dell'euro. I mercati, invece, attribuendo un peso sempre maggiore ai fattori di vulnerabilità di un insieme di paesi privi di una reale convergenza economica e di una vera unione politica.

Di qui, le decisioni in materia di pareggio di bilancio (elevato al rango di prescrizione costituzionale) e di abbattimento del debito pubblico entro sentieri molto raccorciati. E, parallelamente, la messa a punto dei nuovi strumenti di intervento (scudo *anti-spread* e meccanismo europeo di stabilità) che dovrebbero spuntare le armi della speculazione finanziaria attraverso l'impiego di risorse di dimensioni adeguate.

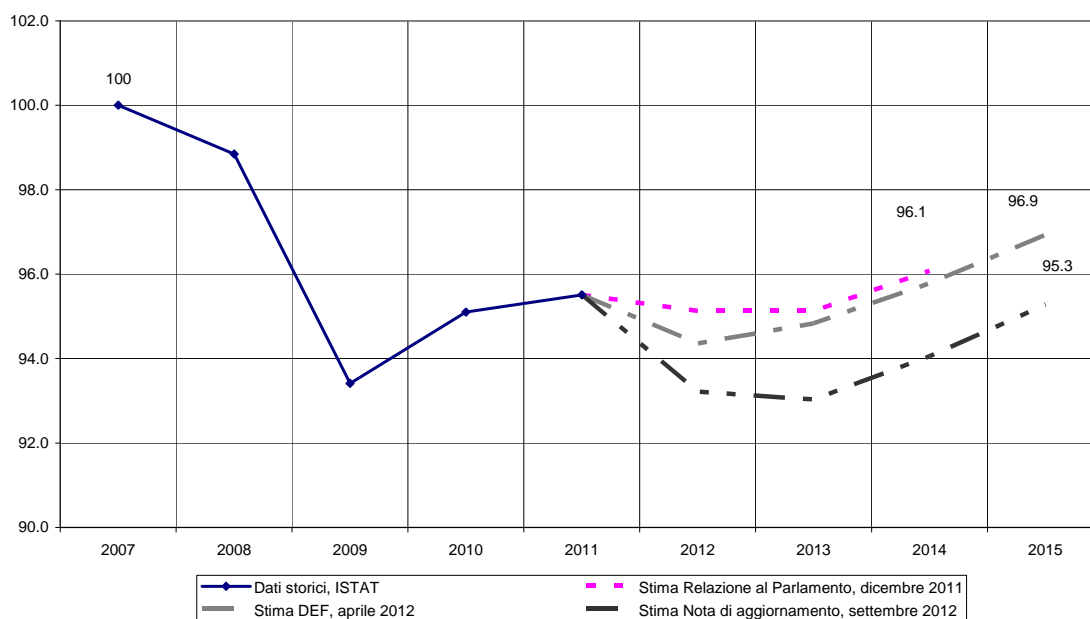
Ma, dall'altro lato, l'evidenza degli insufficienti risultati di questa strategia.

Il caso dell'Italia è, da questo punto di vista, esemplare, perché consente di verificare come il rigore di bilancio, da solo, non basta, se manca una crescita dell'economia su cui appoggiare la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica.

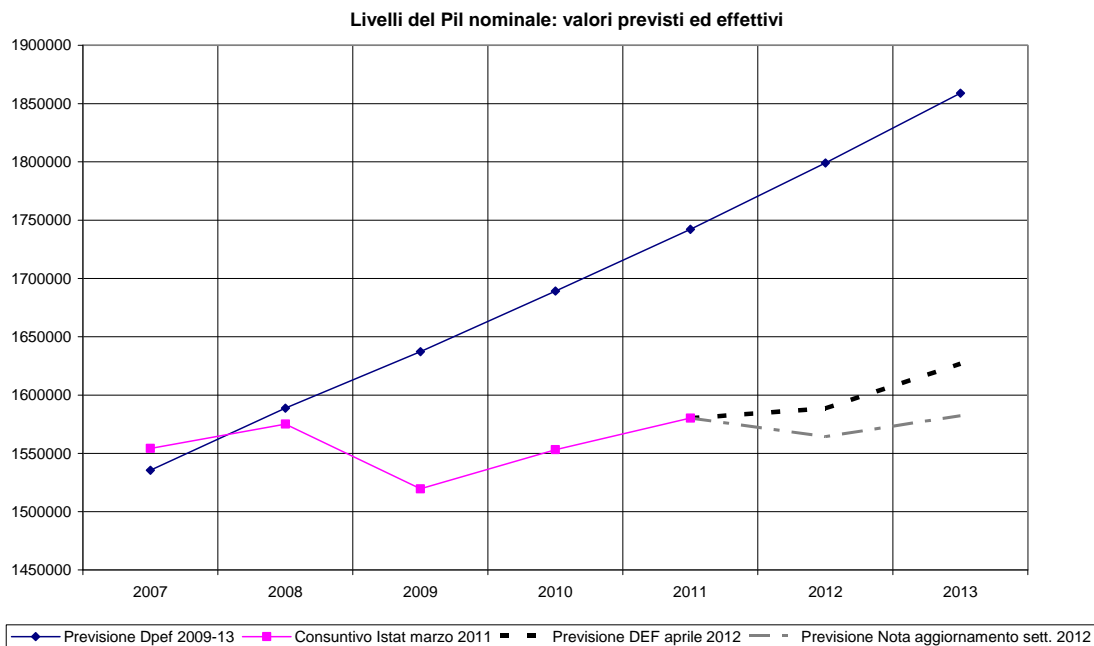
*La caduta di reddito e consumi***4.**

Nel nuovo quadro previsivo si approfondisce ulteriormente la perdita di prodotto rispetto ai valori pre-crisi del 2007. In termini reali, il *gap* raggiungerà i sette punti nel 2013 e si commisurerà a poco meno di cinque punti nel 2015, a fronte dei tre previsti nel DEF dello scorso aprile. Definitivo è ormai l'allontanamento dal percorso tracciato nel primo documento programmatico dell'attuale esecutivo, la Relazione al Parlamento dello scorso dicembre, rispetto al quale il DEF aveva, invece, apportato solo marginali correzioni.

La revisione delle stime di crescita nei documenti programmatici (2007=100)



Con riferimento ai livelli del Pil nominale, lo scostamento dalle previsioni di inizio legislatura, che già in altre occasioni la Corte ha assunto come indicatore della perdita permanente di prodotto subita dall'economia italiana, supererà nel 2013, secondo le nuove stime, i 270 miliardi (-14,8 per cento).



## 5.

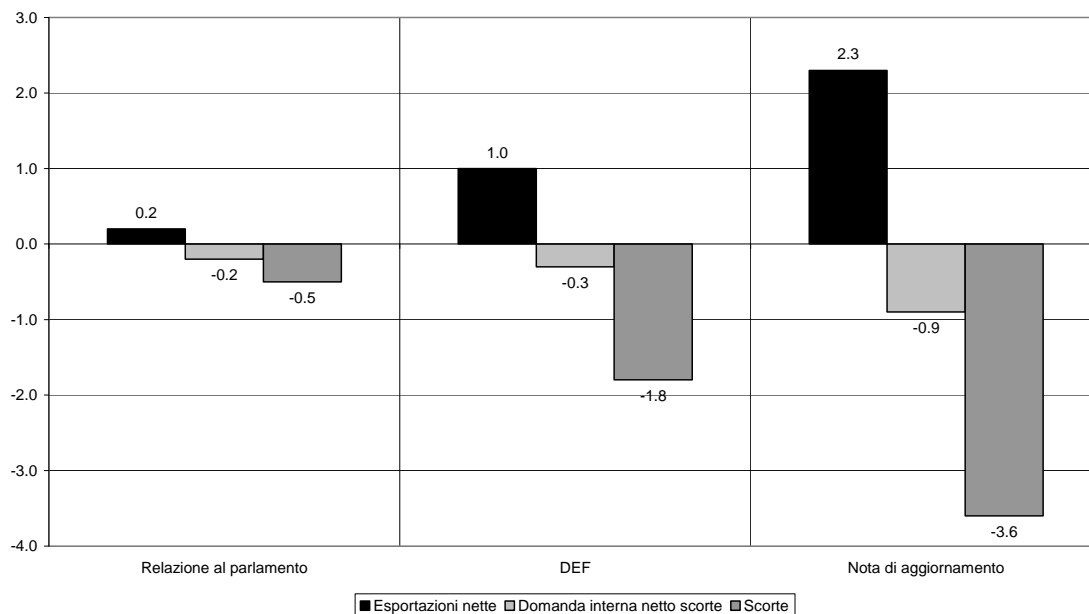
La revisione del quadro macroeconomico riguarda esclusivamente le componenti della domanda interna. Per quest'anno, la crescita delle esportazioni continua a essere quantificata all'1,2 per cento, come già nel DEF. Una flessione delle importazioni (-6,9 per cento) molto superiore alle precedenti valutazioni determina, al contempo, un contributo positivo delle esportazioni nette di ben 2,3 punti, a fronte dei valori di 0,2 e 1 punto assunti, rispettivamente, nella Relazione al Parlamento e nel DEF. Il contributo negativo della domanda interna sale di contro a 3,6 punti, il doppio di quanto preventivato lo scorso aprile, quello delle scorte a 0,9 punti, peggiorando di tre volte la quantificazione del DEF. Il deterioramento è ancora più pronunciato se il confronto viene esteso alla Relazione al Parlamento, che per le componenti della domanda interna indicava un contributo complessivo di -0,7 punti. Nel complesso, la caduta della domanda interna ha ormai superato quanto registrato nel 2009.

## 6.

Con riguardo alle singole componenti della domanda interna, peggioramenti vistosi si riscontrano per i consumi delle famiglie, ora stimati in riduzione del 3,3 per cento, e per gli investimenti fissi lordi, con una flessione superiore all'8 per cento. I consumi

pubblici, pur in diminuzione (-0,6 per cento), si riducono meno di quanto previsto nei precedenti documenti programmatici (-0,8 per cento).

Contributi alla crescita del Pil: la revisione delle previsioni



Nella prospettiva storica, i dati di contabilità nazionale evidenziano come quello in corso sia l'episodio recessivo di massima intensità per i consumi delle famiglie e per le costruzioni (quest'ultima componente è in contrazione da 19 trimestri consecutivi). I consumi pubblici segnano la decima riduzione trimestrale consecutiva, ma la contrazione fu più intensa, sia nella durata, sia per intensità, nel periodo 1992-96, quando si realizzò il risanamento dalla finanza pubblica nella prospettiva di adesione alla moneta unica. Per quanto pronunciata, la caduta degli investimenti in macchinari non ha, per il momento, raggiunto le dimensioni registrate nelle recessioni del 1992-93 e del 2008-09.

### *Ciclo economico e finanza pubblica*

#### **7.**

Nelle dimensioni assolute gli scostamenti tra le stime contenute nel DEF 2012 e quelle della Nota danno la misura della difficile fase che attraversa la finanza pubblica italiana: nel 2013 si registrano minori entrate complessive per oltre 21 miliardi rispetto a quelle previste in aprile. Di questi, poco più di 6,5 miliardi sono riconducibili al superamento, grazie al DL 95/2012, dei previsti incrementi dell'Iva (almeno fino al giugno 2013), ma

la flessione delle imposte dirette (-7,4 miliardi) e dei contributi sociali (-2,3 miliardi) è da imputare ad una caduta del Pil molto superiore al previsto.

Il negativo andamento delle entrate è compensato, almeno in parte, da una riduzione della spesa al netto di interessi, inferiore di circa 5 miliardi al livello precedentemente previsto, anche se per oltre 2 miliardi dovuta ad un'ulteriore flessione di quella in conto capitale. Per il 2013 risultano, quindi, molto meno favorevoli i risultati sia in termini di avanzo primario (inferiore di oltre 16 miliardi) che di indebitamento netto (superiore di quasi 17 miliardi). Si conferma il pareggio nel 2013 in termini strutturali ma con margini molto ridotti.

Nel periodo 2013-2015, l'aumento della spesa per interessi e per prestazioni sociali (in particolare ammortizzatori sociali e interventi attuativi della riforma del mercato del lavoro) assorbe pressoché tutte le risorse che si dovrebbero liberare attraverso il processo di riduzione dei consumi intermedi e di taglio dei redditi da lavoro (blocco dei contratti, criteri più stringenti nel *turn-over* e ricorso alla mobilità), avviato con il provvedimento d'urgenza della scorsa estate (DL 95/2012).

Il sentiero di riduzione del debito è rispettato, ma grazie a dismissioni per circa 20 miliardi all'anno: una linea di intervento sulla quale il DEF non si soffermava, né tanto meno quantificava. Sul percorso di rientro del debito potrebbe, inoltre, incidere non favorevolmente una crescita degli importi dei debiti delle amministrazioni pubbliche ceduti con clausole *pro soluto* ad istituzioni finanziarie, soprattutto grazie al processo di certificazione previsto con il DL 16/2012.

## 8.

Gli effetti perversi di un corto circuito tra inasprimenti fiscali e crescita economica indotto dall'urgenza delle misure di correzione (e dal rinvio di interventi strutturali) emergono più chiaramente ove si confrontino i valori di spese ed entrate indicati nella Nota con i valori a cui si sarebbe dovuti giungere a seguito degli interventi correttivi adottati nel corso dell'ultimo anno. Il confronto evidenzia la presenza di minori entrate per circa 33 miliardi nel 2012, per oltre 41 miliardi nel 2013 e per quasi 44 miliardi nel 2014, in corrispondenza di livelli di prodotto nominale più bassi, rispettivamente, di 58, 83 e 85 miliardi. E' evidente che l'approfondimento della recessione ha impedito di

conseguire gli obiettivi di entrata, nonostante gli aumenti discrezionali di imposte con cui il Governo ha cercato di compensare la ciclicità del gettito fiscale.

Gli scostamenti sono molto meno pronunciati dal lato della spesa, ma si rilevano comunque maggiori uscite al netto degli interessi per oltre 2 miliardi. Anche in questo caso il decadimento del ciclo gioca un ruolo, avendo costretto a incorporare nei quadri programmatici il ricordato aumento delle spese per ammortizzatori sociali.

In linea con le metodologie adottate in sede europea, la Nota provvede a depurare le grandezze di finanza pubblica dagli effetti del ciclo economico, attraverso il calcolo del cosiddetto indebitamento netto strutturale. Ciò permette al Governo di dichiarare il rispetto degli obiettivi programmatici: con un avanzo atteso pari allo 0,2 per cento del Pil nel 2013, il saldo strutturale soddisfa infatti le condizioni di pareggio di bilancio, che le procedure europee misurano appunto in termini strutturali e non nominali.

Entrate e spese della PA: valori teorici ed effettivi (in milioni)

	2012	2013	2014
<b>A) Valori di riferimento: Nota di aggiornamento 2011</b>			
Entrate complessive	781.170	814.549	838.630
Spese complessive	806.466	816.239	835.791
Spese complessive netto interessi	720.660	725.447	741.489
<b>B) Effetti attesi da manovre post Nota di aggiornamento 2011</b>			
Maggiori entrate nette	16.786	11.088	5.854
Minori spese nette	4.526	10.474	15.753
<b>C) Valori teorici (somma A + B)</b>			
Entrate complessive	797.956	825.637	844.484
Spese complessive	801.940	805.766	820.038
Spese complessive netto interessi	716.134	714.974	725.736
<b>D) Nuovi valori adottati con la Nota di aggiornamento 2012</b>			
Entrate complessive	764.498	784.126	799.613
Spese complessive	805.711	809.543	824.721
Spese complessive netto interessi	719.592	720.300	727.750
<b>E) Scostamenti valori effettivi - valori teorici (D-C)</b>			
Entrate complessive	-33.458	-41.511	-44.871
Spese complessive	3.771	3.778	4.683
Spese complessive netto interessi	3.458	5.327	2.014

*Per memoria : Pil nominale, differenze* -57.997 -82.643 -84.957

Sono stati sommati ai livelli tendenziali della Nota di aggiornamento 2011 gli effetti netti attribuiti ai seguenti provvedimenti: i DL, 201/2011, 16/2012, 74/2012, 83/2012, 95/2012 e le leggi.83/2011 e 92/2012.

Non dovrebbe quindi rivelarsi necessaria una nuova manovra di correzione dei conti pubblici, che l'economia potrebbe difficilmente sostenere.

Va tuttavia sottolineato che, quando indotta da misure di politica economica, la flessione dei livelli di attività assume natura discrezionale, laddove la depurazione dagli effetti ciclici dovrebbe, a rigore, applicarsi solo in presenza di perturbazioni aventi natura esogena e casuale.

### *Gli interventi per la crescita*

#### **9.**

Il Governo è impegnato a contrastare le spinte recessive attraverso “una forte azione di sostegno della crescita economica e della produttività”<sup>1</sup>. Una strategia che punta a colmare il distacco accumulato negli ultimi venti anni in termini di innovazione e organizzazione produttiva, adeguando così le condizioni di offerta del sistema economico italiano alle esigenze poste dalla competizione internazionale. Attraverso questo programma di riforme si realizza un fondamentale allineamento alle indicazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali, oltre che alle esperienze di successo maturate in molti paesi. Secondo recenti valutazioni dell'Ocse, le riforme finora implementate potrebbero elevare di mezzo punto il saggio di crescita potenziale dell'economia italiana in un arco di tempo di dieci anni<sup>2</sup>.

L'azione di governo apre, dunque, fondamentali prospettive di recupero per l'economia italiana. Cionondimeno, non si può non rilevare come i risultati attribuiti al programma di riforme abbiano una dimensione insufficiente per colmare il vuoto di domanda apertosi a partire dal 2007. Oltre ai dati già richiamati, è necessario a tal riguardo sottolineare che siamo in presenza di un ridimensionamento della domanda aggregata che a metà 2012 aveva raggiunto queste cifre: -19 per cento per gli investimenti in macchinari, -23 per cento per le costruzioni, -4 per cento per i consumi delle famiglie, -6,7 per cento per le esportazioni. Sono valori fortemente negativi e presumibilmente destinati a peggiorare nella seconda parte dell'anno e nei primi mesi del 2013.

<sup>1</sup> L'azione è fondata sui seguenti pilastri: i) il miglioramento dei meccanismi del mercato del lavoro; ii) le liberalizzazioni e gli interventi a favore della concorrenza; iii) le semplificazioni e l'efficienza della Pubblica Amministrazione; iv) la promozione della R&S e dell'istruzione; v) nuovi meccanismi per accelerare la realizzazione delle infrastrutture; vi) l'efficientamento della giustizia civile.

<sup>2</sup> Ocse, Italia: dare slancio alla crescita e alla produttività, settembre 2012.

Necessario è dunque rafforzare la strategia per la crescita, affidando ad essa obiettivi più ambiziosi di quelli finora adottati. Gli interventi per la crescita sono solo in parte riforme senza spesa. E sicuramente richiedono che si apra una prospettiva di riduzione della pressione fiscale. Ma ciò non può avvenire attraverso un allentamento – che non ci è consentito - del percorso di riequilibrio dei conti pubblici avviato. Vi è semmai la necessità di muovere con ancora maggiore determinazione in direzione di una attenta selezione della spesa, accelerando sul fronte della semplificazione del quadro amministrativo (unioni di comuni, province regioni....) incidendo sulle strutture di rappresentanza ma anche sulle sovrapposizioni di competenze ancora esistenti; portando a termine un processo volto ad individuare le aree di spesa che è opportuno dismettere superando logiche meramente difensive; garantendo il coordinamento delle strutture destinate alla tutela dei diritti fondamentali, per destinare le risorse oggi disperse in incomprensibili duplicazioni ad un miglioramento della qualità del servizio. Una revisione dei confini dell'intervento pubblico richiede una attenta riconsiderazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici e dei meccanismi per la selezione degli accessi agli stessi. Solo in tal modo sarà possibile attenuare gli effetti negativi di un inevitabile restringimento delle tutele garantite dal settore pubblico. E' determinante pertanto l'opera di revisione dei sistemi di valutazione delle condizioni economiche a cui sta lavorando il Governo. Un processo che tuttavia richiede l'approntamento di un adeguato sistema di controlli e di sanzioni

*Il contributo richiesto alle amministrazioni locali*

**10.**

La Nota di aggiornamento non fornisce un nuovo quadro degli andamenti previsti per i conti delle Amministrazioni locali. Sono tuttavia possibili alcune riflessioni sul contributo richiesto a questi enti, partendo dal quadro tendenziale contenuto nel DEF 2012 e tenendo conto delle misure correttive introdotte con il DL 95/2012, di cui la Nota fornisce una scomposizione per livelli di governo.

Va sottolineato come le misure assunte con la *spending review* disegnino un quadro tendenziale particolarmente severo per le amministrazioni locali. Tra il 2011 e il 2013 la spesa al netto degli interessi dovrebbe contrarsi in termini nominali di oltre il 5,2 per cento, per riprendere solo nel 2015 una crescita in linea con il PIL nominale. Ancora più



severo è il risultato se si guarda alla spesa delle amministrazioni locali al netto di quella sanitaria. In questo caso la flessione supera il 10 per cento nel quadriennio, oltre il 10,5 per cento nel solo biennio iniziale. Una contrazione che, pur in un contesto di crescita pressochè nulla, determinerà una flessione della spesa in termini di Pil (dall'8 per cento al 7 per cento).

Al processo di revisione della spesa dovranno accompagnarsi procedimenti e strumenti di verifica che consentano non solo un ridimensionamento delle spese di funzionamento, ma, soprattutto la conformità a precostituiti parametri normativi. Così da evitare che i tagli si concentrino, come nel recente passato, solo sugli investimenti pubblici o sui livelli dei servizi resi ai cittadini. Come la Corte ha già avuto modo di osservare, il forte impegno per il riassorbimento degli eccessi di spesa deve essere, quindi, affiancato anche da meccanismi che rendano gestibili gli squilibri che possano insorgere per un aggiustamento dei conti accelerato. Per esempio, prevedendo forme di rientro su un arco pluriennale, così da evitare, ove non ve ne sia la necessità, il ricorso al dissesto.

Particolare attenzione dovrà essere posta, poi, alla previsione di meccanismi incentivanti (e sanzionatori) per la gestione delle partecipazioni azionarie in società degli enti locali in crisi. Ciò per facilitare, da un lato, la gestione di eventuali esuberi occupazionali e, dall'altro, i processi di dismissione, evitando che questi si traducano in svendite del patrimonio pubblico.

Se sul fronte della spesa sanitaria le misure di contenimento si sono accompagnate a interventi mirati, che hanno rafforzato la strumentazione disponibile (manca ancora, tuttavia, un quadro complessivo - il nuovo Patto della salute - entro cui ridisegnare i confini dell'offerta pubblica), sul fronte degli enti territoriali il ritardo nel processo di definizione di valori di riferimento rischia di indebolire il legame tra tagli ed eccessi di spesa, rendendo la distribuzione dei sacrifici poco aderente alle effettive possibilità di riassorbimento di squilibri strutturali. Ciò mentre manca un riferimento certo dei margini entro cui ridisegnare le caratteristiche e i compiti propri ed economicamente sostenibili dell'intervento pubblico.

A tali incertezze, che rischiano di indebolire la realizzabilità delle stesse misure di risparmio fiscale, si aggiungono poi quelle dovute all'intervento della Corte costituzionale che ha censurato, con una recente sentenza (Corte Cost. n. 193/2012), la

scelta adottata con il DL 98/2011 di prevedere un concorso degli enti al patto di stabilità (attraverso il taglio dei trasferimenti e vincoli ai saldi) senza limiti temporali, contravvenendo in questo modo alla straordinarietà del contributo richiesto. La sentenza circoscrive al 2014 l'operare di tagli dei trasferimenti (per 8.500 milioni) e dei miglioramenti dei saldi (per 6.400 milioni). La censura di disposizioni che si ritrovano anche in provvedimenti più recenti (DL 95/2012) produrrà effetti che non sembrano recepiti nel nuovo quadro tendenziale esposto nella Nota di aggiornamento. L'individuazione di modalità alternative di copertura delle misure censurate costituisce un ulteriore elemento di un quadro per molti aspetti ancora fragile e complesso.

## Tavole e grafici



## La revisione del quadro macroeconomico nei documenti programmatici

	Relazione al Parlamento				Def				Nota di aggiornamento			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
<b>Variazioni percentuali</b>												
Pil	-0,4	0,3	1	1,2	-1,2	0,5	1	1,2	-2,4	-0,2	1,1	1,3
Importazioni	1,4	3	3,6	3,9	-2,3	2,2	3,6	3,9	-6,9	1,7	3,5	3,9
Consumi finali nazionali	-0,2	-0,1	0,5	0,6	-1,5	-0,1	0,3	0,6	-2,6	-0,7	0,3	0,6
Spesa delle famiglie residenti	0	0,2	0,6	0,7	-1,7	0,2	0,5	0,7	-3,3	-0,5	0,6	0,8
Spesa della P.A e I.S.P.	-0,8	-0,8	0,1	0,2	-0,8	-1,1	-0,3	0,2	-0,6	-1,4	-0,5	0,2
Investimenti fissi lordi	-1,5	0,9	1,8	2,8	-3,5	1,7	2,5	2,8	-8,3	0,1	2,6	2,8
Macchinari, attrezzature e varie	-1,5	1	2,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-10,6	0,9	4,2	4,4
Costruzioni	-1,8	0,8	1,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-6,1	-0,6	1	1,2
Esportazioni	2,3	3,7	4,2	4,6	1,2	2,6	4,2	4,6	1,2	2,4	3,9	4,2
<b>Contributi alla crescita</b>												
Esportazioni nette	0,2	0,2	0,2	0,3	1	0,1	0,2	0,3	2,3	0,2	0,2	0,2
Scorte	-0,2	0	0	0	-0,3	0,1	0	0	-0,9	0,1	0,1	0
Domanda interna al netto delle scorte	-0,5	0,1	0,8	1	-1,8	0,2	0,7	1	-3,6	-0,6	0,7	1



Le Note di aggiornamento del DEF 2011 e 2012 a confronto

VOCI	Nota di aggiornamento DEF 2012						Nota di aggiornamento DEF 2011						Variazioni									
	in milioni						in milioni						in %									
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014						
<b>SPESE</b>																						
Redditi da lavoro dipendente	170.052	167.080	166.490	165.485	171.125	170.693	170.774	170.839	-1.073	-3.613	-4.284	-5.354	-0,6	-2,1	-2,5	-3,1						
Consumi intermedi	136.126	134.740	129.597	129.294	137.328	138.363	136.666	138.820	-1.202	-3.623	-7.069	-9.526	-0,9	-2,6	-5,2	-6,9						
Pensioni e altre prestazioni	305.122	311.720	319.664	329.811	306.253	313.329	321.889	333.559	-1.131	-1.609	-2.225	-3.748	-0,4	-0,5	-0,7	-1,1						
<i>di cui pensioni</i>	244.243	249.930	255.070	262.536	244.630	252.089	259.420	268.750	-387	-2.159	-4.350	-6.214	-0,2	-0,9	-1,7	-2,3						
Altre prestazioni	60.879	61.790	64.594	67.275	61.623	61.240	62.469	64.809	-744	550	2.125	2.466	-1,2	0,9	3,4	3,8						
Altre spese correnti	61.327	59.225	58.574	57.560	60.518	57.340	57.197	57.968	809	1.885	1.377	-408	1,3	3,3	2,4	-0,7						
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>672.627</b>	<b>672.765</b>	<b>674.325</b>	<b>682.150</b>	<b>675.224</b>	<b>679.725</b>	<b>686.526</b>	<b>701.186</b>	<b>-2.597</b>	<b>-6.960</b>	<b>-12.201</b>	<b>-19.036</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,7</b>						
Interessi passivi	78.021	86.119	89.243	96.971	76.593	85.806	90.792	94.302	1.428	313	-1.549	2.669	1,9	0,4	-1,7	2,8						
<b>Totale spese correnti di cui spesa sanitaria</b>	<b>750.648</b>	<b>758.884</b>	<b>763.568</b>	<b>779.121</b>	<b>751.817</b>	<b>765.531</b>	<b>777.318</b>	<b>795.488</b>	<b>-1.169</b>	<b>-6.647</b>	<b>-13.750</b>	<b>-16.367</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,1</b>						
	112.039	113.597	112.927	113.421	114.941	117.391	119.602	121.412	-2.902	-3.794	-6.675	-7.991	-2,5	-3,2	-5,6	-6,6						
Investimenti fissi	32.099	29.664	28.282	28.545	30.695	25.143	23.689	24.674	1.404	4.521	4.593	3.871	4,6	18,0	19,4	15,7						
Contributi e capitale	17.815	15.777	15.803	15.091	17.642	13.647	13.120	13.969	173	2.130	2.683	1.122	1,0	15,6	20,4	8,0						
Altri trasferimenti	-1.997	1.386	1.890	1.964	-465	2.145	2.112	1.660	-1.532	-759	-222	304	329,5	-35,4	-10,5	18,3						
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>47.917</b>	<b>46.827</b>	<b>45.975</b>	<b>45.600</b>	<b>47.872</b>	<b>40.935</b>	<b>38.921</b>	<b>40.303</b>	<b>45</b>	<b>5.892</b>	<b>7.054</b>	<b>5.297</b>	<b>0,1</b>	<b>14,4</b>	<b>18,1</b>	<b>13,1</b>						
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>720.544</b>	<b>719.592</b>	<b>720.300</b>	<b>727.750</b>	<b>723.096</b>	<b>720.660</b>	<b>725.447</b>	<b>741.489</b>	<b>-2.552</b>	<b>-1.068</b>	<b>-5.147</b>	<b>-13.739</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,9</b>						
<b>Totale spese complessive</b>	<b>798.565</b>	<b>805.711</b>	<b>809.543</b>	<b>824.721</b>	<b>799.689</b>	<b>806.466</b>	<b>816.239</b>	<b>835.791</b>	<b>-1.124</b>	<b>-755</b>	<b>-6.696</b>	<b>-11.070</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,3</b>						
<b>ENTRATE</b>																						
Imposte indirette	222.313	236.986	253.146	256.000	225.227	246.664	266.951	276.481	-2.914	-9.678	-13.805	-20.481	-1,3	-3,9	-5,2	-7,4						
Imposte dirette	226.027	243.196	241.234	246.743	230.155	245.258	252.233	259.433	-4.128	-2.062	-10.999	-12.690	-1,8	-0,8	-4,4	-4,9						
Contributi sociali	216.340	218.217	221.298	226.666	218.017	222.430	226.773	231.963	-1.677	-4.213	-5.475	-5.297	-0,8	-1,9	-2,4	-2,3						
Altre entrate correnti non tributarie	61.032	60.834	62.750	64.218	58.991	60.666	62.066	63.750	2.041	168	684	468	3,5	0,3	1,1	0,7						
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>725.712</b>	<b>759.233</b>	<b>778.428</b>	<b>793.627</b>	<b>732.390</b>	<b>775.018</b>	<b>808.023</b>	<b>831.627</b>	<b>-6.678</b>	<b>-15.785</b>	<b>-29.595</b>	<b>-38.000</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,6</b>						
Imposte in conto capitale	6.963	1.185	575	580	1.762	574	578	584	5.201	611	-3	-4	295,2	106,4	-0,5	-0,7						
Entrate in conto capitale non tributarie	3.527	4.080	5.123	5.406	3.869	5.578	5.948	6.419	-342	-1.498	-825	-1.013	-8,8	-26,9	-13,9	-15,8						
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>10.490</b>	<b>5.265</b>	<b>5.698</b>	<b>5.986</b>	<b>5.631</b>	<b>6.152</b>	<b>6.526</b>	<b>7.003</b>	<b>4.859</b>	<b>-887</b>	<b>-828</b>	<b>-1.017</b>	<b>86,3</b>	<b>-14,4</b>	<b>-12,7</b>	<b>-14,5</b>						
<b>Totale entrate</b>	<b>736.202</b>	<b>764.498</b>	<b>784.126</b>	<b>799.613</b>	<b>738.021</b>	<b>781.170</b>	<b>814.549</b>	<b>838.630</b>	<b>-1.819</b>	<b>-16.672</b>	<b>-30.423</b>	<b>-39.017</b>	<b>-0,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,7</b>						
Saldo corrente	-24.936	349	14.860	14.506	-19.427	9.487	30.705	36.139	-5.509	-9.138	-15.845	-21.633										
Indebitamento	-62.363	-41.213	-25.417	-25.108	-61.668	-25.296	-1.690	2.839	-695	-15.917	-23.727	-27.947										
Saldo primario	15.658	44.906	63.826	71.863	14.925	60.510	89.102	97.141	733	-15.604	-25.276	-25.278										
PIL	1.580.220	1.564.378	1.582.375	1.629.056	1.582.216	1.622.375	1.665.018	1.714.013	-1.996	-57.997	-82.643	-84.957										
<i>In % sul Pil</i>																						
<b>Saldo corrente</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,6</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,2</b>										
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,7</b>										
<b>Saldo primario</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>0,9</b>	<b>3,7</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>										
<b>Debito</b>	<b>119,9</b>	<b>123,3</b>	<b>123,3</b>	<b>121,3</b>	<b>119,8</b>	<b>119,5</b>	<b>116,4</b>	<b>112,4</b>	<b>0,1</b>	<b>3,8</b>	<b>6,9</b>	<b>8,9</b>										
<b>Pressione fiscale</b>	<b>42,5</b>	<b>44,7</b>	<b>45,3</b>	<b>44,8</b>	<b>42,7</b>	<b>44,1</b>	<b>44,8</b>	<b>44,8</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>										

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Nota di aggiornamento DEF 2011 e Nota di aggiornamento del DEF 2012

Il DEF 2012 e la Nota di aggiornamento del DEF 2012 Indicatori strutturali a confronto

Voci	Nota di aggiornamento DEF 2012					DEF 2012					Variazioni in milioni			
	in milioni					in milioni					2012	2013	2014	2015
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
<i>Indebitamento netto (A)</i>	-3,9	-2,6	-1,6	-1,5	-1,4	-3,9	-1,7	-0,5	-0,1	0,0	-0,9	-1,1	-1,4	-1,4
<i>Componente ciclica del saldo di bilancio (B)</i>	-1,0	-1,9	-1,9	-1,4	-0,8	-1,1	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5	-0,4	-0,6	-0,5	-0,3
<i>Misure una tantum (C)</i>	0,7	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,7	0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
<i>Saldo strutturale (A)-(B)-(C)</i>	-3,6	-0,9	0,2	-0,2	-0,5	-3,5	-0,4	0,6	0,6	0,4	-0,5	-0,4	-0,8	-0,9
<i>Debito</i>	119,9	123,3	123,3	121,3	119,1	119,2	120,3	117,9	114,5	110,8	3,0	5,4	6,8	8,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Nota di aggiornamento del DEF 2012

Nota : eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Nota di aggiornamento DEF 2012

Nota : eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti



IL CONTRIBUTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI ALLE MANOVRE NEL TRIENNIO 2012 - 2014

				EFFETTI IN TERMINI DI INDEBITAMENTO		
provv.	art.	descrizione		2012	2013	2014
I. 109/2009	2	razionalizzazione organi ee.II.	sc	-160		
	14	riduzione trasferimenti correnti ai comuni	ec	-2500	-2500	
DL 78/2010		riduzione trasferimenti a province	ec	-500	-500	
		riduzione trasferimenti a RSS		-1000	-1000	
		riduzione trasferimenti a RSO	ec	-4500	-4500	
	20	proroga riduzione trasferimenti a comuni	ec			-2500
		proroga riduzione trasferimenti a province	ec			-500
		proroga riduzione trasferimenti a RSO	ec			-4500
		proroga riduzione trasferimenti a RSS				-1000
		Patto stabilità enti territoriali virtuosi	sc	200		
		<i>di cui:</i>				
		<i>regioni SO</i>		95		
		<i>regioni SS</i>		20		
DL 98/2011		<i>comuni</i>		65		
		<i>comuni aderenti alla sperimentazione art. 36 d.lgvo 118/2011</i>		20		
		modifiche Patto regioni	sc		-800	-1600
		modifiche Patto comuni	sc		-1000	-2000
		modifiche Patto province	sc		-400	-800
		RSS e Province autonome	sc		-1000	-2000
	21	fondo TPL per regioni SO (spese escluse dal Patto per enti virtuosi)	sk	400	400	400
	1	modifiche Patto regioni	sc	-1600	-800	0
		RSS e Province autonome	sc	-2000	-1000	0
		modifiche Patto province	sc	-700	-400	0
		modifiche Patto comuni	sc	-1700	-1000	0
DL 138/2011		alleggerimento Patto con maggiori introiti Robin Tax	sc	1800		
		<i>di cui:</i>				
		<i>regioni SO</i>		760		
		<i>regioni SS</i>		370		
		<i>province</i>		150		
		<i>comuni</i>		520		
	5	norme in materia di società municipalizzate	sk		50	150
	13	anticipazione sperimentale IMU	ec	10659	10929	11329
		riserva allo Stato	ec	-9032	-9167	-9167
		riduzione fondo sperimentale riequilibrio, fondo perequativo e trasferimenti	ec	-1627	-1762	-2162
	14	istituzione TARES	ec		1000	1000
		riduzione fondo sperimentale riequilibrio, fondo perequativo e trasferimenti	ec		-1000	-1000
DL 201/2011	28	concorso alla manovra degli enti territoriali				
		RSO - incremento add. Irpef	ec	2085	2085	2085
		RSO - riduzione comp. IVA fabbisogno sanitario	ec	-2085	-2085	-2085
		RSS e PP.AA - incremento add. Irpef	ec	130	130	130
		riduzione FSN	ec	-130	-130	-130
		RSS e PP.AA	sc	-860	-860	-860
		province	sc	-415	-415	-415
		comuni RSO, Sicilia e Sardegna	sc	-1450	-1450	-1450
		comuni Valle d'Aosta, Friuli V.G. e PP.AA	sc	-60	-60	-60
DL 16/2012	4	soppressione addizionale accisa energia elettrica per EELL delle RSS e PPAA a decorrere da 1/4/2012	ec	-180	-239	-239
		riduzione concorso RSS e PPAA obiettivi patto	sc	180	239	239
	16	concorso RSO	sc	-700	-1000	-1000
		concorso RSS e PAA	sc	-600	-1200	-1500
		concorso comuni (riduzione FSR)	ec	-500	-2000	-2000
DL 95/2012		concorso province (riduzione FSR)	ec	-500	-1000	-1000
	*	patto regionale verticale incentivato (quota ceduta dalle RSO a fronte di contributo per riduzione debito)	sc	-800		
	*	patto regionale verticale incentivato (quota di spesa finale acquisita dagli EELL)	sc	800		

\* gli effetti sull'indebitamento netto di tale misura sono pari a 0 poiché il maggior risparmio di spesa finale delle RSO è compensato da una maggiore spesa finale degli EELL di pari importo. Inoltre gli 800 milioni attribuiti dallo Stato alle RSO a titolo di incentivo sono destinati a riduzione del debito

sc=spesa corrente; ec=entrate correnti; sk=spese in conto capitale