

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

10.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 MARZO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Flaccadoro Enrico, <i>Consigliere della Corte dei conti</i>	19, 21, 22
Audizione del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione):		Fornaro Federico (PD)	14, 18
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 14, 17, 22	Squitieri Raffaele, <i>Presidente della Corte dei conti</i>	3, 17, 19, 20, 21
Cappelletti Enrico (M5S)	17	ALLEGATI:	
De Menech Roger (PD)	16	<i>Allegato 1:</i> Documentazione consegnata dal Presidente della Corte dei conti Raffaele Squitieri	
Dirindin Nerina (PD)	15	23	
		<i>Allegato 2:</i> Documento della Corte dei conti sulle prospettive della Finanza pubblica dopo la legge di stabilità 2014	
		77	

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

Ringrazio i nostri ospiti della Corte dei conti e tutti i colleghi deputati e senatori che hanno rispettato questa convocazione mattutina. Credo che sia l'unico orario che ci permette oggettivamente di lavorare.

Oggi è prevista l'audizione che è stata rinviata in altra occasione per i lavori parlamentari. Il ringraziamento al presidente della Corte dei conti, dottor Raffaele Squitieri, è quindi ancor più doveroso, perché ha dovuto riassetare i propri impegni in funzione delle nostre esigenze.

Avverto che il presidente Squitieri ha portato con sé del materiale, che vi verrà distribuito e che credo ispirerà il suo intervento *(vedi allegato 1)*.

Do la parola al presidente alla Corte dei conti Raffaele Squitieri per la sua relazione.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti*. Grazie molte, Presidente. Per noi è un grande piacere e onore essere qui con voi.

Vorrei preliminarmente comunicarvi che noi come Corte dei conti ci consideriamo un po' il braccio professionale del Parlamento, nel senso che siamo pronti a dare in qualunque momento, nei limiti delle nostre capacità e della nostra professionalità, indicazioni, suggerimenti, aiuti e pareri. Il ruolo che noi consideriamo prevalente del nostro istituto è proprio quello del raccordo con le istituzioni parlamentari.

In quest'ottica ho fatto distribuire ed è a disposizione di tutti gli onorevoli una copia di un documento che noi abbiamo elaborato pochi giorni fa, che è un'appendice alla relazione che facciamo ogni quadrimestre sulle coperture delle leggi varate nel periodo *(vedi allegato 2)*.

Quest'anno abbiamo fatto un'appendice, che secondo me è particolarmente qualificata. L'abbiamo già fatta avere ai Presidenti di Camera e Senato e ai ministri competenti. Con questa appendice noi analizziamo cosa è divenuta la legge di stabilità una volta che è stata approvata dal Parlamento.

Io e i miei colleghi abbiamo fatto un'audizione sul disegno di legge di stabilità. Per la prima volta quest'anno in questa appendice abbiamo fatto un referto sulla legge di stabilità una volta che è stata approvata, per analizzare se e come è cambiata, se e come sono cambiati gli equilibri, se e come sono cambiati gli obiettivi. Noi la riteniamo di un certo interesse, sempre nell'ottica del rapporto sinergico con il Parlamento.

Chiudo la mia introduzione con le presentazioni. Con me sono venuti i col-

leghi (che saranno pronti per eventuali domande) Enrico Flaccadoro, Rinieri Ferrone, Salvatore Tutino, Paolo Peluffo e Maurizio Pala, che sono coloro che, insieme a tutte le nostre Sezioni unite, hanno collaborato all'elaborazione di questo documento.

Abbiamo però consegnato alla segreteria della Commissione una relazione completa, con alcune documentazioni e grafici, alla quale io farò riferimento in questo mio intervento orale (*vedi allegato 1*). In qualunque momento siamo disponibili per eventuali approfondimenti.

Il lavoro svolto, fin dalla sua istituzione, dalla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale è stato particolarmente prezioso. È pertanto con piacere che ho accettato l'invito del Presidente per l'audizione odierna.

Nella scorsa legislatura la Corte, in diverse audizioni, ha avuto modo di rapportarsi con la Commissione, in occasione della presentazione degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42 del 2009. Ci è stato possibile apprezzare direttamente, quindi, come l'esame svolto nel suo ambito sia stato sempre caratterizzato da un confronto aperto e costruttivo tra le forze politiche.

La ripresa del lavoro della Commissione rappresenta, anche per questo aspetto, un segnale importante a favore del compimento del disegno di riforma delle autonomie territoriali. Il completamento del percorso avviato nella scorsa legislatura è oggi particolarmente urgente. Il consolidamento dei risultati ottenuti nella responsabilizzazione delle gestioni decentrate rappresenta, ad avviso della Corte, una condizione indispensabile per il risanamento finanziario.

Aprirò il mio intervento con un rapido sguardo alle attuali condizioni e prospettive della finanza locale, per valutare da un lato quanto il processo avviato abbia inciso sugli obiettivi che avevano mosso la riforma, e dall'altro quanto le mutate condizioni economiche rispetto al 2009 siano alla base delle difficoltà incontrate nell'attuazione.

Esporrò poi alcune considerazioni della Corte su due dei principali passi del processo scandito dai decreti legislativi fino ad ora approvati. Rinvio per gli altri temi alla relazione scritta che abbiamo depositato e in cui mettiamo in evidenza alcuni aspetti su cui, a nostro avviso, dovrebbero intervenire ulteriori provvedimenti attuativi o correttivi.

Vorrei concludere infine con alcuni brevi cenni su come la Corte dei conti ha finora accompagnato il processo di attuazione del federalismo fiscale e su quelle che possono essere le

potenzialità del controllo, anche in direzione di una effettiva *accountability* della gestione degli enti territoriali.

La mia relazione verterà quindi su un'analisi di quello che è successo, un'analisi di quello che sta accadendo, modeste proposte su quelli che potrebbero essere gli interventi, una sintesi di come abbiamo operato nel sistema dei controlli e su cosa e come potremo fare in prospettiva, nell'ottica di un'incentivazione del processo federalista.

Passo a illustrare il primo punto sulla riforma e gli enti territoriali negli anni della crisi.

Il percorso prefigurato dalla legge n. 42 del 2009 accusa ritardi importanti, che riguardano quasi tutti i punti cardine del disegno normativo.

Il sistema perequativo dei Comuni basato sui fabbisogni e la capacità fiscale standard è ancora in una fase di avvio. Il sistema di finanziamento di enti locali e regioni inciso dall'emergenza finanziaria non ha assunto un assetto stabile e la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti da Stato a regioni, e di quelli regionali verso province e comuni non è stata completata. Anche una buona parte delle misure volte a rafforzare l'autonomia tributaria delle regioni è restata soltanto sulla carta.

Sul processo di attuazione hanno inevitabilmente inciso l'insorgere della crisi e il sovrapporsi di nuovi meccanismi di funzionamento delle misure assunte per garantire il contributo delle amministra-

zioni decentrate agli obiettivi di finanza pubblica, passati attraverso forti riduzioni di risorse.

La legge n. 42 ha avuto la sfortuna di capitare in un contesto molto delicato sul piano finanziario, economico e patrimoniale, non solo italiano ma internazionale. Questo ha causato una serie di rallentamenti e di distorsioni.

Bastano pochi dati per rappresentare nella sua dimensione effettiva (in attesa, al momento, dell'avvio del processo di riforma) l'impatto che la crisi ha avuto sul mondo delle autonomie. Esse sono state chiamate a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica per importi molto rilevanti: la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi di euro, di cui 16 miliardi quale effetto dell'inasprimento del Patto di stabilità interno e oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti.

Questo spiega anche la situazione attuale degli enti locali, che noi denunciavamo sistematicamente con i nostri interventi in sede di verifica e in sede di approvazione dei piani di rientro del deficit, che ci fanno constatare la gravità della situazione che non è colpa di nessuno ma si è andata determinando proprio in questi anni.

Consentitemi la franchezza: questo qualche volta non rende molto popolari gli interventi della Corte dei Conti, perché siamo costretti a denunciare situazioni che non dipendono da nessuno, sicuramente non dalla Corte dei conti, ma forse neanche dagli amministratori attuali. Si entra in un circuito che noi cercheremo di chiarire proprio oggi.

La spesa complessiva al netto degli interessi nel biennio 2011-2012 si è ridotta del 4,6 per cento in termini nominali. Minore, ancorché significativa, è stata la flessione della spesa corrente primaria (circa il 4 per cento), come evidenziato nella tavola 1 del documento depositato (*vedi allegato 1*). È un risultato dovuto, soprattutto, alla riduzione della spesa per redditi da lavoro, a cui si accompagna nel

2012 anche una flessione di poco inferiore al punto percentuale della spesa per consumi intermedi.

Si tratta di una diminuzione della spesa in termini nominali che non ha precedenti negli ultimi sessant'anni. È una situazione di una gravità assoluta. Tra il 2002 e il 2009, quando vi era comunque già una forte consapevolezza della necessità di contenere la spesa, questa è cresciuta a un ritmo del 4,4 per cento l'anno. Nel periodo precedente la crescita era stata ben superiore.

L'aggiustamento previsto nei documenti programmatici non è finito. Come già segnalato dalla Corte nell'appendice alla relazione quadrimestrale, a cui ho accennato nell'introduzione del mio intervento (*vedi allegato 2*), da pochi giorni è stato trasmesso al Parlamento il quadro tendenziale dopo una manovra disposta con la legge di stabilità per il 2014, che prefigura ulteriori flessioni rispetto a quelle già ottenute.

Nel prossimo triennio la spesa primaria complessiva degli enti territoriali si ridurrà di oltre 2 miliardi, con l'incidenza in termini di prodotto che passa dal 14,8 per cento del 2013 al 13,3 del 2016.

Questo è un dato che va letto con attenzione: al netto della spesa per il settore sanitario (in aumento di 5,5 miliardi tra il 2013 e il 2016, anche se pressoché invariata in termini di prodotto), quella per le amministrazioni territoriali si ridurrebbe di oltre 7 miliardi, di cui 3 di parte corrente, attestandosi al 6,6 per cento del prodotto (era al 7,8 nel 2013).

La buona risposta che le amministrazioni territoriali hanno offerto agli obiettivi di finanza pubblica si accompagna tuttavia all'acutizzarsi di alcune distorsioni, che erano alla base del progetto di riforma e che avevano portato l'allora Ministro dell'economia ad auspicare un percorso per raddrizzare « l'albero storto » della finanza pubblica.

Tutti questi fenomeni hanno comportato difficoltà nel compimento delle riforme avviate e ad un tempo ne sottolineano l'urgenza. Non può essere ignorato,

innanzitutto, che si è venuto aggravando il fenomeno negativo di amministrazioni pubbliche che, impegnate ad esporre bilanci formalmente in ordine, sono state portate a consentire una lievitazione anomala di debiti occulti e ritardi crescenti nella regolazione delle transazioni con le imprese fornitrici di beni e servizi. È il tema di grandissima attualità dei ritardi dei pagamenti, affrontato con i decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013.

Questo comportamento, che è sostanzialmente una necessità delle amministrazioni locali, crea dei guasti notevoli, perché c'è un sommerso che non emerge nei documenti contabili ma pesa comunque sulla gestione. Sono oneri dei quali l'amministrazione prima o poi dovrà farsi carico e che aggiungono squilibri ulteriori a quelli già oggi in atto. Sono questi i fenomeni che noi andiamo rilevando in questa analisi che conduciamo nei bilanci, soprattutto in quelli delle realtà comunali.

La questione dei pagamenti alle imprese sembra oggi avviata a una soluzione. Tuttavia, se è vero che i limiti alle erogazioni di cassa hanno costretto enti, che pure disporrebbero di liquidità, a rinviare i pagamenti, in molti casi invece siamo di fronte a somme impegnate creando spazi fittizi di competenza, grazie alla sopravvalutazione delle previsioni di entrata.

Ne sono esempi diffusi le somme relative a introiti per multe nei comuni, o, nel caso delle regioni, i finanziamenti che si prevede di ricevere dallo Stato o dai fondi europei. Il processo di armonizzazione dei bilanci e di adeguamento delle regole contabili previsto dal decreto legislativo n. 118 è anche sotto questo profilo quanto mai urgente.

Un fenomeno collegato è la presenza notevole di residui attivi e passivi. Noi abbiamo riscontrato che in alcuni casi i residui passivi, di riscuotibilità molto incerta, risalgono addirittura agli anni 1990 e vengono messi come poste attive nei bilanci. Questo crea dei problemi notevoli di carattere contabile e fa sorgere dubbi sulla credibilità del documento contabile.

I tagli alla spesa non sono stati indolori dal punto di vista della tenuta e della qualità dei servizi resi alla collettività. Ciò ha pesato sulla possibilità di pervenire all'individuazione di livelli essenziali nei settori in cui è mancata finora una definizione, indispensabile per il prosieguo del processo di attuazione.

Il rilievo delle misure di controllo della spesa ha visto crescere il ricorso a forme societarie degli enti locali, quale strumento di flessibilizzazione della gestione. Si tratta di soggetti per la maggior parte non considerati tra le amministrazioni pubbliche, e quindi non inclusi nel conto delle amministrazioni locali.

Come è emerso dall'attività di controllo delle sezioni regionali, di frequente il ricorso a tali soggetti ha consentito la messa in atto di forme di elusione del Patto di stabilità e l'aggiramento di vincoli all'indebitamento, comportando situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente, fino a poterne provocare il dissesto.

Questo è un fenomeno di una gravità assoluta, che la Corte ha denunciato più volte anche riguardo al famoso discorso delle società partecipate. Noi abbiamo l'impressione che in alcuni comuni di grande dimensione non si sappia neanche quante sono esattamente.

Voi conoscete la tecnica, che è quella di costituire una partecipata, alla quale a sua volta partecipa un'altra partecipata, come una sorta di scatole cinesi. Se va in tilt l'ultima scatola, per un effetto domino, tutto ricade sulla situazione generale.

È una situazione di un gravità assoluta in cui i comuni sono incorsi per motivi oggettivi di fluidità nell'azione, perché la partecipata è più snella nelle procedure, ma anche per consentire una flessibilità negativa nella gestione, nel senso che si permettono assunzioni, manovre negoziali più sollecite e molte volte senza copertura.

È un fenomeno sul quale noi abbiamo posto l'attenzione, e nei confronti del quale — consentitemi lo sfogo — la Corte dei conti ha le armi un po' spuntate, perché noi non abbiamo una legittima-

zione certa ad andare a sindacare i bilanci. Questo vale non solamente per gli enti locali, ma per tutta l'organizzazione generale del Paese. Non abbiamo la legittimazione ad andare a indagare le singole poste delle partecipate, che sono istituzioni considerate di diritto privato, anche se il denaro è pubblico.

Scusate la parentesi, ma è un problema che ci sta molto a cuore. Noi abbiamo una disparità di veduta con la Corte di cassazione. La Cassazione ritiene che noi non abbiamo giurisdizione a sindacare i comportamenti degli amministratori delle partecipate, perché sono strutture di diritto privato, ignorando una constatazione banale, ovvero che costoro gestiscono comunque risorse pubbliche. Riteniamo che la giurisdizione della Corte dei conti possa e debba esserci.

È tutto un mondo che sta affianco alle realtà comunali e centrali, che andrebbe esplorato con molta attenzione. Non voglio parlare di sommerso, perché va nei bilanci, però sono situazioni che andrebbero investigate con molta attenzione. Scusate la digressione.

Passo ora a trattare il secondo punto, che riguarda il processo di attuazione del federalismo, i fabbisogni e i costi standard. Uno dei temi centrali nel ridisegno del sistema di finanziamento di regioni e enti locali era il passaggio ai fabbisogni standard.

Ad essi, forse più che alla ridefinizione di tributi regionali e locali, era attribuita la possibilità di riassorbimento degli squilibri e delle inefficienze alla base di un federalismo/decentramento con limitate responsabilità di entrata.

I due decreti legislativi approvati sugli standard di comuni e province e sugli standard sanitari per le regioni sembravano dover seguire due impostazioni diverse. Quello degli enti locali ha un'impostazione *bottom-up*: individuato a livello nazionale un pacchetto di prestazioni minime da garantire, sulla base del finanziamento statale, in tutto il territorio nazionale (i livelli essenziali delle prestazioni), si trattava di valorizzare tali

prestazioni secondo un costo unitario efficiente o medio, stimato mediante tecniche statistico-econometriche.

Completamente diverso è il caso dei costi standard in sanità. In questo caso l'impostazione seguita era di tipo *top-down*: il fabbisogno sanitario nazionale standard era definito come quello che consente di garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza.

Il calcolo dei costi standard in sanità non incideva quindi sulla definizione del livello del finanziamento, ma solo sul criterio di riparto. Nell'attuazione tali differenze si sono, di fatto, annullate.

Anche per quel che riguarda i fabbisogni dei comuni si è seguito, sulla spinta dell'emergenza finanziaria, un approccio *top-down*, che consente di garantire l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Come richiesto anche da questa Commissione bicamerale, l'elaborazione di indicatori dei livelli quantitativi standard dei servizi dovrebbe consentire di raffrontare per ogni ente non solo il fabbisogno standard in termini monetari con la spesa storica, ma anche l'*output* standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto. Ciò consentirebbe di valutare e premiare l'efficienza nella produzione e nella fornitura dei servizi.

Per alcune funzioni, poi, il riferimento a stime di costo dovrebbe consentire una misura diretta dell'*output* fornito, offrendo uno strumento di valutazione e di decisione più incisivo di quanto può fornire la stima di una funzione di spesa.

Per la sanità, se da un lato la scelta operata sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di definizione del finanziamento del settore, dall'altro essa ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo il collegamento tra la programmazione di bilancio, le compatibilità di finanza pubblica e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati.

L'allocazione delle risorse è destinata a mutare solo se verrà assunto un diverso metodo di pesatura rispetto a quello utilizzato nell'anno preso a riferimento. In-

fatti, eventuali conseguenze redistributive dipenderanno dall'estensione dei pesi per classi di età alle varie categorie di assistenza sanitaria. Oggi solo un terzo del finanziamento è ripartito sulla base della popolazione pesata, mentre la parte restante è ripartita sulla base della popolazione assoluta.

Anche per gli enti locali ciò che fa della definizione dei fabbisogni standard un processo di particolare rilievo e urgenza è la possibilità di evidenziare le differenze di spesa non giustificate dalle caratteristiche dei servizi.

La delicatezza e la difficoltà del lavoro sviluppato da SOSE in questi anni consigliano, tuttavia, una particolare prudenza nell'utilizzo. Si tratta di evitare di assumere le indicazioni che provengono dagli studi relativi alle singole funzioni per misure di taglio della spesa, o anche di utilizzare i risultati parziali per attivare meccanismi premiali riferendoli non al totale delle funzioni ma solo a un sottoinsieme, e senza tener conto delle capacità fiscali.

La fissazione dei livelli di servizio da garantire sul territorio ai cittadini diventa decisiva non solo per la tenuta finanziaria del sistema dei fabbisogni standard, ma anche per gli effetti redistributivi tra enti, date le situazioni storiche di partenza assai differenziate nei livelli di fornitura di molti servizi comunali.

Va poi posta particolare attenzione alle modifiche che stanno intervenendo nelle strutture di gestione dei servizi, con accorpamenti, fusioni, unioni o gestioni associate. La disponibilità dei dati relativi alle funzioni fondamentali potrà inoltre agevolare il completamento della normativa e l'individuazione dei contenuti sostenibili dei livelli essenziali delle prestazioni (i famosi LEP).

Solo una volta che sarà possibile conoscere tale dato, oltre che la determinazione delle capacità fiscali standard, sarà infatti possibile disegnare il sistema perequativo comunale a regime che, secondo la legge delega sul federalismo fiscale, dovrebbe garantire a ciascun ente il finanziamento integrale dei fabbisogni standard

delle funzioni fondamentali, a partire dalle rispettive capacità fiscali standardizzate.

Infine, è ancora da chiarire la connessione dell'attuazione del federalismo con il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica, previsto dalla legge di riforma della contabilità pubblica n. 196 del 2009.

Voi sapete che questa legge è stata ulteriormente modificata in epoca recente. È infatti nel Patto di convergenza, nel Documento di economia e finanza, nella Legge di stabilità, nei disegni di legge collegati che devono essere previsti la dimensione del finanziamento complessivo delle diverse funzioni decentrate e, quindi, i margini disponibili per le autonomie locali. Si tratta di un approccio, al contempo, finanziariamente sostenibile e in linea con i richiami alla tutela delle prestazioni.

Il terzo punto da noi trattato è il federalismo fiscale e l'assetto del prelievo: le incertezze della delega, i vincoli sopravvenuti e i nodi da sciogliere. Nel ridisegno dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, al nuovo modello di prelievo delineato dalla legge delega era riconosciuto un ruolo decisivo per il superamento del sistema della finanza derivata, per l'attribuzione di una maggiore autonomia agli enti decentrati e per il coordinamento della finanza pubblica.

Ne erano espressione da un lato l'obiettivo di un aumento dell'efficienza, rendendo gli amministratori locali responsabili di fronte ai cittadini, posti nella condizione di valutare la corrispondenza fra quantità e qualità dei servizi ricevuti e imposte pagate; dall'altro gli strumenti su cui tale modello poggiava, incentrati sullo scambio fra taglio dei trasferimenti statali e riconoscimento agli enti decentrati di un'articolata autonomia impositiva; da un altro lato ancora, un equilibrato processo di transizione al federalismo, in un contesto garantito da un vincolo di invarianza della pressione fiscale complessiva.

Si trattava — e si tratta ancora — di un processo di riforma suscettibile di ricadute positive sull'assetto economico e sociale del paese, oltretutto sull'equilibrio dei conti

pubblici. Su tale prospettiva concordava — e concorda ancora — anche la Corte dei conti.

Certamente già allora non venivano sottovalutati i rischi e le incertezze suscettibili di condizionare il percorso verso l'attuazione del disegno riformatore. La stessa Corte dei conti, mentre esprimeva una non rituale apertura di credito sulle linee generali del progetto, non si esimeva dal porre interrogativi e dal sottolineare talune criticità.

Peraltro, agli originari limiti della legge delega e alle criticità affioranti nel corso dell'incerto e lento processo di attuazione se ne sono aggiunti altri, di pari passo con il peggioramento del quadro economico e dei più stringenti vincoli di finanza pubblica. In sostanza, come ho accennato all'inizio, è avvenuto quello che nella primavera del 2009, all'atto del varo della legge delega, non era prevedibile: interventi che avrebbero dovuto scandire la transizione al federalismo sono stati adottati fuori delega, per essere in larga parte finalizzati all'equilibrio dei conti pubblici.

Il quadro che si delinea a distanza di cinque anni dal varo della legge n. 42 del 2009 testimonia che l'emergenza finanziaria si è riversata soprattutto sul versante impositivo, investendo tributi che nella legge delega avevano un ruolo centrale (l'IMU, *pivot* della fiscalità municipale); alterando la funzionalità di altri, destinati ad incidere sul mercato del lavoro (è il caso dell'Irap e dell'Irpef con le sue addizionali); mettendo in discussione il ruolo di un intero livello di governo (quello provinciale) e lo stesso perimetro del fisco decentrato.

Interrogarsi sulle prospettive del federalismo fiscale significa, dunque, chiedersi se si è in grado di superare le incertezze lasciate in eredità dalla legge delega sul versante delle fonti di finanziamento e significa pure misurarsi con la capacità di incidere sulla portata dei vincoli sopravvenuti in ordine al livello e alla distribuzione del prelievo e alle sue ricadute sul coordinamento della politica fiscale fra i vari livelli di governo.

Si tratta di snodi che la Corte ha approfondito nell'ultimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica e che ora ha l'occasione di ripercorrere soffermandosi su tre tasselli principali: il livello della pressione fiscale; gli spazi di autonomia tributaria conquistati dagli enti decentrati; la distribuzione del prelievo e le sue ricadute sul coordinamento della politica fiscale.

Il punto successivo riguarda il federalismo e la pressione fiscale. Nel percorso di attuazione del federalismo l'esigenza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo ha trovato una significativa espressione nel tentativo di conciliare autonomia impositiva degli enti territoriali e pressione fiscale complessiva.

In tale direzione erano stati indirizzati i provvedimenti che a partire dal 2009 hanno regolato la transizione al federalismo, dalla legge delega ai decreti legislativi attuativi del federalismo comunale e di quello regionale e provinciale.

I risultati conseguiti sono stati diversi: non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale.

Le prime, in particolare, nell'arco di un ventennio hanno consolidato una *performance* (vedi grafico 1 dell'allegato 1) che si segnala per un balzo di quasi cinque punti in termini reali, con un incremento dell'ordine del 130 per cento. La forza trainante sulla pressione fiscale complessiva, cresciuta dal 38 per cento al 44 per cento, appare imputabile per oltre i 4/5 alla dinamica delle entrate locali.

La quota delle entrate locali su quelle dell'intera pubblica amministrazione si è più che triplicata (dal 5,5 per cento del 1990 al 15,9 per cento del 2012).

Le evidenze quantitative, insomma, sembrano testimoniare una mancanza di coordinamento fra prelievo centrale e locale, sconfinata nell'aumento della pressione fiscale complessiva, a causa di una sorta di effetto combinato: lo Stato cen-

trale che taglia i trasferimenti ma lascia invariato il prelievo di sua competenza; gli enti territoriali che, per sopperire ai tagli dei trasferimenti, aumentano le aliquote dei propri tributi, a volte anche più dell'occorrente.

Il tema successivo è il federalismo e l'autonomia impositiva degli enti locali. Alla crescita delle entrate proprie ha corrisposto un ridimensionamento dei trasferimenti statali. Ciò ha comportato una significativa ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali (*vedi grafico 2 dell'allegato 1*).

Tuttavia tale forte crescita non sembra espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva. In proposito, risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata, e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale.

In effetti, le trasformazioni del federalismo non appaiono avere modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata. Nulla è infatti cambiato a seguito dell'ampliamento del sistema delle compartecipazioni (l'IVA), che, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accorda agli enti decentrati margini di manovrabilità e, per contro, aumenta la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati.

Poco è cambiato (se si esclude l'introduzione dell'IMU) anche sul versante dei tributi propri. Per un verso, infatti, l'autonomia impositiva degli enti decentrati continua ad essere sostanzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali. Per altro verso, invece, tale facoltà continua a subire limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito.

Infine, non possono essere ignorati gli effetti — anch'essi condizionanti l'autonomia impositiva — prodotti dagli aumenti di

aliquote (Irap, addizionale Irpef) posti a carico delle realtà regionali che denunciano squilibri nel settore sanitario, e che si configurano come obblighi piuttosto che come mero esercizio di autonomia impositiva.

Il punto successivo della relazione tratta di federalismo, redistribuzione e distorsioni del prelievo. Differenze di pressione fiscale a livello territoriale rientrano nella filosofia del federalismo fiscale. Fin dalla predisposizione della legge delega risultava chiaro che con il federalismo si sarebbe pagato in misura diversa e si sarebbero avuti servizi diversi, a seconda della residenza e del luogo di attività dei contribuenti, nonché della capacità dei cittadini di scegliere governi locali in grado di evitare sprechi, inefficienze e ingiustificati aumenti di prelievo.

In tale contesto, le preoccupazioni per eventuali effetti distorsivi riflettevano essenzialmente il rischio che, nell'ambito del sistema di finanziamento degli enti decentrati, la mancanza di coordinamento fra la componente tributaria e quella dei trasferimenti perequativi potesse tradursi in rilevanti effetti redistributivi fra territori e fra tipologie di enti.

Minore attenzione, invece, era prestata al medesimo rischio per come era concretamente avvertito dagli amministrati: quello di significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e di imprese, pur in presenza di un uguale imponibile e in assenza di apprezzabili divari nel livello delle prestazioni.

Stando ai risultati maturati, la seconda tipologia di rischio si è rivelata concreta. Una prima indicazione in tal senso si trae avendo riguardo alla struttura delle aliquote determinatasi con l'avvento del federalismo.

Il quadro che emerge (*indicato nella tavola 2 dell'allegato 1*) indica che il ricorso alla leva fiscale è molto differenziato sul territorio, senza considerare le ulteriori differenze che inevitabilmente emergeranno allorquando ogni comune si troverà a fissare per il 2014 le aliquote e gli altri

parametri relativi alla nuova costruzione del prelievo sugli immobili (IMU, Tasi, Tari).

A livello comunale il confronto basato sugli enti capoluoghi di regione segnala a sua volta che le aliquote dell'addizionale all'Irpef risultano più elevate nei comuni delle regioni a statuto ordinario (eccezion fatta per Firenze) rispetto a quelli delle regioni a statuto speciale.

Alle differenze di aliquote si aggiungono quelle, non meno rilevanti, che discendono dal modo in cui ogni governo decentrato ha utilizzato la facoltà di intervenire su altri elementi strutturali dei tributi, dalla progressività, alla determinazione della base imponibile e alle esenzioni.

Emblematico risulta, in particolare, il caso delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote improntate a progressività; sistema di progressività per classi o per scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef, ovvero fissati in totale autonomia; facoltà di introdurre forme di esenzione per i Comuni; facoltà di accordare detrazioni aggiuntive per carichi di famiglia e a favore dei contribuenti incapienti, nonché di disporre di detrazioni dall'addizionale, in luogo di sussidi, voucher e altre misure di sostegno sociale da parte delle regioni.

Ancor più significativo è il reticolo territoriale che contrassegna la struttura dell'Irap, a seguito del concorso di una serie di fattori.

Sono diverse, insomma, le variabili fiscali che, soprattutto nel caso dell'Irap e delle addizionali dell'Irpef, concorrono a determinare il livello del prelievo sul territorio e l'onere sopportato da imprese e famiglie.

Il loro effetto complessivo può essere misurato analizzando come si distribuisce l'incidenza effettiva delle due imposte fra le diverse realtà regionali. Nel caso delle addizionali all'Irpef (*grafico 3 dell'allegato 1*), tali differenze sembrano dipendere

dalla collocazione territoriale (nel Nord il prelievo è generalmente più basso rispetto al Centro-Sud); dalla forma dell'ordinamento regionale (in genere, si paga di più nelle regioni a statuto ordinario che non in quelle a statuto speciale); dall'assoggettamento o meno a una procedura di rientro per disavanzi sanitari eccessivi, che da sola spiega un'aliquota più elevata.

Si tratta di un divario che, a fronte di un medesimo livello di reddito, comporta a carico del singolo contribuente una forte differenza di prelievo complessivo (Irpef e addizionali), soprattutto in corrispondenza dei più bassi livelli di imponibile.

Sembra emergere, insomma, una sorta di regola distorsiva, in virtù della quale i territori con redditi medi più bassi, espressione di economie più in affanno, sono penalizzati da una pressione fiscale locale più elevata. È una conseguenza assurda.

Analoghe sono le evidenze e le conclusioni che possono trarsi sul versante Irap, nella considerazione che la distribuzione del peso dell'imposta (*vedi grafico 4 dell'allegato 1*) si concentra intorno a tre diversi livelli di prelievo: quello agevolato, che si realizza nelle realtà a statuto speciale; quello ordinario, che comunque si colloca significativamente al di sotto (fino al 10 per cento) della media nazionale; e infine quello decisamente maggiorato (fino al 20 per cento del valore medio nazionale), che coinvolge le regioni in situazione di extra deficit, collocate nel Centro-Sud.

Si tratta di differenze significative, anche per le immediate ricadute che hanno su un'importante variabile di politica economica quale il costo del lavoro. Confrontando l'incidenza del prelievo per aree territoriali è possibile rilevare un divario che arriva a 2,5 punti percentuali.

Peraltro, si consideri che a queste differenze vanno aggiunte quelle relative all'IMU e all'Irpef, gravanti sugli immobili a disposizione e sugli immobili strumentali d'impresa, nonché dal 2014 quelle ulteriori riconducibili alle nuove forme di prelievo immobiliare disegnate dalla legge di stabilità 2014 (Tasi e Tari).

Se nel primo caso (IMU e Irpef) si tratterà soprattutto di effetti dovuti a

scelte della politica fiscale nazionale, nel secondo caso (Tasi e Tari) si sarà invece in presenza di divari interamente riconducibili alle modalità con cui ciascuna realtà comunale utilizzerà i margini di manovra accordati per definire nuove aliquote e nuove detrazioni.

Si tratta di differenze che, anche in associazione con altre variabili di natura non tributaria, possono provocare reazioni di comportamento da parte dei contribuenti. Talora potrebbe trattarsi solo di una delocalizzazione, che può riguardare sia le persone fisiche che le imprese: le prime, scegliendo di spostare la propria residenza per garantirsi un più contenuto peso delle addizionali Irpef o un abbattimento del prelievo sugli immobili; le seconde, decidendo di insediare la propria attività o di distribuire la propria produzione sul territorio anche sulla base di convenienze fiscali (il diverso peso dell'Irap e dell'IMU sugli immobili in cui svolgono la propria attività).

Altre volte potrebbero aversi ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*. Si tratta in entrambi i casi di reazioni che finiscono per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere, quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i deficit della sanità, finiscono per deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile. Questo è un circolo vizioso che si concentra in misura particolare nel Mezzogiorno.

A soffrire di un sistema fiscale fortemente differenziato sul territorio — meno per scelta e più per necessità ed inevitabilità — sono anche la gestione amministrativa del prelievo e il coordinamento della complessiva politica fiscale.

Regole tributarie territorialmente differenziate comportano inevitabilmente costi amministrativi più elevati per le imprese, soprattutto per quelle che, avendo dipendenti che risiedono in comuni e regioni diverse, sono chiamate, nella veste di sostituti d'imposta, ad applicare aliquote, detrazioni e deduzioni differenti.

La coesistenza di livelli di tassazione significativamente differenziati finisce, d'altra parte, per introdurre elementi di incertezza e di alterazione nell'azione di redistribuzione nazionale, soprattutto quando una quota crescente del prelievo complessivo riflette l'operare di un fattore (quello territoriale) non agevolmente saldabile, e anzi talora in contrapposizione con le variabili redistributive proprie della politica fiscale nazionale.

Come detto in apertura, nel documento depositato (*allegato 1*) possono rinvenirsi specifiche valutazioni in relazione anche agli altri temi affrontati con l'attuazione della delega: il federalismo demaniale, premi e sanzioni, l'armonizzazione dei sistemi contabili, gli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

Concludo con alcune riflessioni sul processo di attuazione del federalismo e la funzione di controllo, cui accennavo all'inizio. Al momento del varo della legge n. 42 del 2009 la Corte si era detta pronta ad accompagnare il processo, arricchendo, con i risultati tratti dalla propria attività istituzionale, il quadro informativo necessario al monitoraggio e alla gestione della riforma.

Avevamo affermato ciò nella convinzione, che mi sento di riconfermare oggi, che uno dei capisaldi di questo impegnativo processo di ridisegno dei rapporti tra livelli di governo consiste in un adeguato e affidabile quadro informativo da mettere a disposizione delle amministrazioni e dei cittadini.

Il percorso fatto finora, e riassunto nelle brevi note che pochi giorni abbiamo diffuso in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, è la riprova di tale impegno. È un percorso reso più impegnativo dalla crisi finanziaria intervenuta nella fase di attuazione, ma che dà conto dello sforzo operato, a parità di risorse, per accompagnare il processo ancora in corso.

Negli ultimi anni l'adeguamento delle modalità operative delle sezioni regionali ha consentito di far fronte alle nuove forme di controllo che ci sono state affidate. Per quanto riguarda le regioni, ciò ha

condotto ad attuare nella quasi totalità del territorio i giudizi di parificazione e a predisporre le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali.

Si è così avviato un lavoro d'analisi destinato ad arricchire le conoscenze dei Consigli regionali, al fine di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato articolo 81 della Costituzione. A questa attività vanno ad aggiungersi quelle svolte per l'esame dei bilanci preventivi, dei rendiconti delle regioni e dei quelli dei gruppi consiliari.

Ieri la Sezione autonomie della Corte dei conti ha varato le linee guida, che abbiamo indirizzato ai revisori dei conti delle Regioni, per l'analisi dei rendiconti delle regioni. Queste linee guida, che rappresentano una sorta di manuale a cui i revisori dei conti sono liberi di attenersi, sono state create a tavolino dalla Corte dei conti e dalle Regioni, in particolare con i tecnici dei Consigli regionali. Peraltro, in una nostra riunione era presente il coordinatore della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali, il presidente Brega, che ha dato atto di assoluta sinergia e di assoluta collaborazione.

Questo consente a noi, ma forse anche alla Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali, di avere un quadro esatto della realtà dei bilanci. Infatti, a volte non si conosce la realtà del bilancio della regione vicina. La metodologia è totalmente informatizzata, e quindi, una volta che saranno stati compilati gli schemi, si potrà ottenere questi dati in tempo reale e avere un quadro veramente preciso e completo della situazione nazionale. Questo è un ausilio in più che la Corte dà e che ovviamente mette a disposizione anche del Parlamento.

Nella sanità le analisi da sempre svolte sono state arricchite per affrontare aspetti riguardanti la rappresentazione dei flussi finanziari delle risorse destinate al settore, nonché le relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quelli delle aziende sanitarie. Con ciò si è mirato a verificare

la corretta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al servizio sanitario regionale nel rendiconto della regione e l'attuazione delle disposizioni sulla gestione accentrata (decreto legislativo n. 118 in materia di armonizzazione dei conti pubblici).

Per gli enti locali alle attività basate, come negli anni precedenti, sulla funzione di controllo di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti, si sono aggiunte quelle connesse ai piani di riequilibrio pluriennali (ex articoli 243 *bis* e seguenti del Testo unico degli enti locali), nonché le deliberazioni in materia di cosiddetto « dissesto guidato » (ex articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011).

Per ciascuna sezione regionale di controllo è stato così possibile eseguire, su tutti gli enti della regione, un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio, così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o alle disfunzioni eventualmente segnalati nell'esame del bilancio.

Le incertezze connesse al quadro normativo e le ripetute misure destinate ad incidere sulla gestione delle amministrazioni locali hanno poi accresciuto il ruolo della funzione consultiva. Essa mira a prevenire — e, in un certo senso, ad anticipare — le problematiche che sono destinate a emergere nell'applicazione della legislazione finanziaria di interesse regionale e locale.

Gli oggetti più frequenti di tale attività consultiva sono stati: la gestione del personale; le società e gli organismi partecipati; le trasformazioni di consorzi, società e aziende speciali; i vincoli all'indebitamento e al ricorso agli strumenti finanziari; le operazioni di *partnership* tra pubblico e privato; nonché gli affidamenti e i contratti pubblici. Questa è un'attività divenuta via via più impegnativa, a cui nel 2013 si è aggiunta quella relativa all'attuazione del decreto-legge n. 174 del 2012.

L'organizzazione in articolazioni territoriali dell'Istituto e il collegamento con i controlli interni (quelli dei revisori dei conti) hanno permesso di svolgere l'esame

di realtà amministrative molto differenziate, assicurando nel contempo la ricomposizione unitaria, attraverso le analisi e le valutazioni svolte a livello centrale. Inoltre, per ricondurre l'attività ad una necessaria omogeneità, la Sezione delle autonomie ha adottato pronunciamenti di orientamento univoco e generale.

Alle Sezioni riunite in speciale composizione sono dovute, più di recente, le pronunce sulle controversie concernenti l'impugnazione delle delibere di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio.

Sull'applicazione di questo decreto legge n. 174, molto incisivo per quanto riguarda la competenza della Corte dei conti, sono stati sollevati numerosi conflitti di attribuzione da parte di più di una regione, che sono stati esaminati dalla Corte costituzionale, che a quanto pare domani pubblicherà una sentenza chiarificatrice su alcuni punti. Vedremo cosa dirà.

Ci sono vari punti che la Corte costituzionale ha approfondito. Non abbiamo ancora notizia di quale sarà il contenuto di questa pronuncia, a cui ci adegueremo. Ne parlavo ieri con il sottosegretario Delrio. Ovviamente ci adegueremo a quello che ci dirà la Corte costituzionale.

In conclusione, con l'avvio del federalismo fiscale l'attività di controllo sulla gestione, ancor più di quanto fatto finora, dovrà consentire una verifica attenta e tempestiva, oltre che dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni locali, anche della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

Per trasmettere al meglio i suoi effetti positivi, un sistema basato su una maggiore corrispondenza tra responsabilità di entrata e di spesa deve consentire ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente tra prelievo fiscale e servizi ottenuti.

A questo fine deve essere orientato l'esame della gestione delle entrate a livello regionale e locale, con ciò consentendo di indurre, come insegnano esperienze di altri Paesi, efficaci processi di

emulazione e di miglioramento delle gestioni, che costituiscono il fondamento del nuovo sistema federale.

Inoltre, il ruolo che nel nuovo disegno è riservato alla perequazione (indispensabile soprattutto a ragione del forte dualismo proprio del nostro Paese) attribuisce alle verifiche di regolarità contabile delle gestioni svolte dalla Corte un compito cruciale per la funzionalità e la sostenibilità del sistema, che intendiamo svolgere con rinnovato impegno.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Abbiamo concluso la sua relazione in tempo quasi utile per i colleghi che hanno altri impegni di Commissione. Credo che la sua sia una relazione assai competente. Come è stato ricordato, c'è anche altro materiale a disposizione dei colleghi.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FEDERICO FORNARO. Vorrei rivolgere al presidente Squitieri un ringraziamento non formale. Devo dire che la sua è una relazione molto stimolante, che pone l'accento su una serie di criticità diffuse sul territorio e sulle problematiche derivanti da una faticosa attuazione del federalismo, fiscale e municipale, e in alcuni casi da norme che si sono succedute e che sono entrate in contraddizione.

Io vorrei porre l'accento su due aspetti. Il primo ovviamente è emerso. Nella parte della relazione che lei non ha letto c'è il riferimento al tema premi e sanzioni, e quindi al ruolo, che mi sembra crescente e positivo, delle Sezioni di controllo, anche nel cosiddetto « controllo collaborativo » nei confronti delle amministrazioni comunali. Io credo che questo tipo di controllo andrebbe ulteriormente intensificato, soprattutto pensando alla realtà dei piccoli comuni e alla difficoltà di adattamento di strutture che in alcuni casi sono mononucleari. Spesso c'è un'unica persona che viene bombardata da richieste continue e crescenti di diversi soggetti.

Da questo punto di vista l'individuazione, anno per anno, di un focus su

determinati aspetti, ovvero una sorta di indirizzo, è un elemento importante nella fase di tipo collaborativo, che io credo vada assolutamente incentivata. Poi ovviamente c'è la parte più sanzionatoria, quella più « classica ».

Passo al secondo aspetto. Voi avete dedicato diverse pagine al tema della normativa sui dissesti e su una fase estremamente delicata di una normativa che è andata a sovrapporsi in maniera non omogenea tra dissesto e predissesto, creando, soprattutto in alcuni casi, situazioni non semplici nel rapporto con l'opinione pubblica. È un soggetto che qui non è espresso, ma per chi si trova ad amministrare comuni in dissesto, non avendo avuto la responsabilità di aver portato l'amministrazione al dissesto, sono questioni molto rilevanti.

Da questo punto di vista un passaggio che è molto rispettoso della normativa, cioè il fatto che è lo stesso Consiglio comunale ad approvare l'apertura del dissesto, ha finito in alcuni casi per portare le opposizioni e, di conseguenza, parte dell'opinione pubblica a far passare l'idea che il dissesto poteva non essere dichiarato. Ne sono stato un testimone in comuni che conosco.

Se la sanzione c'è, deve esserci un soggetto che la applica, che però deve assumersi la responsabilità di dichiararlo. L'affidare al Consiglio comunale questo atto dà l'idea di una discrezionalità che in realtà non c'è. Una volta che la Corte dei conti procede, non c'è di fatto una discrezionalità, ma questo voto di approvazione del Consiglio comunale finisce per far passare all'opinione pubblica l'idea che il dissesto può non essere approvato (e evidentemente alcuni ci giocano). Visto che le conseguenze dell'applicazione del dissesto sull'economia territoriale (tassazioni, contenimento della spesa, eccetera) sono molto rilevanti, mi sento di rilevare questo fatto in questa sede.

Credo che il tema del predissesto e dissesto andrebbe ripreso e coordinato. Evidentemente è un'osservazione che non deve essere rivolta a voi, ma a noi come legislatori. Sono norme che si assomi-

gliano, ma in questo momento non sono coordinate, perché in fondo quelle del cosiddetto « predissesto » vengono dopo quelle del dissesto. Si pone una contraddizione tra i due momenti, che in realtà, come voi sapete bene, in termini di numeri e di situazione deficitaria sono assolutamente assimilabili, mentre oggi sono governati da due tipi di normativa.

I colleghi che sono anche in Commissione bilancio, stimolati dal testo, chiedevano di poter fare un documento o ricercare un'interlocuzione, e eventualmente pensare più avanti a una nuova audizione in cui ci possa essere un approfondimento su diversi aspetti. Ne ho citati soltanto alcuni, anche per questioni di brevità. Credo che su alcuni aspetti un'interlocuzione possa essere molto utile, nello spirito, che abbiamo molto apprezzato, di collaborazione istituzionale tra la Corte e il Parlamento. Grazie.

NERINA DIRINDIN. Anch'io vorrei associarmi al ringraziamento e all'apprezzamento non formale per questa relazione, che è estremamente interessante e ampiamente condivisa. Sottolineo solo alcuni aspetti che voi avete rimarcato.

Avete indicato i passaggi che devono essere ancora fatti per andare avanti nel processo. Ce n'è uno particolarmente importante che avete segnalato: manca la ricognizione dei livelli essenziali, a parte la sanità. Non c'è una ricognizione, né una definizione dei livelli. Mancano tutti e due gli aspetti. Questo è estremamente importante.

In secondo luogo, è molto utile l'aggiornamento che ci avete dato sulle differenze nelle aliquote fra le diverse regioni. In effetti, mediamente, se escludiamo le regioni a statuto speciale, la differenza fra le regioni che hanno l'aliquota più alta e quelle che ce l'hanno più bassa è grosso modo di due punti percentuali.

Giustamente avete indicato i possibili effetti, alcuni dei quali forse si osservano già. Ancorché siano passati pochi anni, sarebbe utile capire come si stanno muovendo queste differenze nel tempo. L'impressione è che sia più rapido l'effetto di

aumento dell'imposizione nelle regioni in difficoltà e molto più lento, anche quando si sono superati i momenti di criticità, il ritorno ai livelli standard. Non so se avete qualche elemento in questo senso.

ROGER DE MENECH. Grazie innanzitutto per gli spunti. Io credo che siamo arrivati a un ragionamento di carattere generale, che vi riguarda da vicino, in un momento di rottura nel rapporto fra gli enti locali e lo Stato.

Questo sistema di controlli e di vincoli (ne cito uno: il patto di stabilità) non ha provocato alla fine l'effetto sperato dal legislatore, altrimenti i debiti della pubblica amministrazione non esisterebbero. Questo sistema ha di fatto vincolato in maniera forte un pezzo dell'Italia (non tutti i comuni).

Oggi siamo in un momento di stacco, perché la capacità e l'autonomia dei comuni sono ridotte ai minimi termini. Ciò provoca un'assenza di possibilità di manovra da parte delle amministrazioni locali.

Io mi chiedo se non sia necessaria una riflessione più profonda nel merito. Un conto è calcolare ad arte i residui attivi dovuti alle multe, una sovrastima delle entrate o una sovrastima delle alienazioni. In quel caso la Corte dei conti e lo Stato in generale devono avere un certo approccio. Un altro conto (e non possiamo metterlo sullo stesso piano) è calcolare il mancato rispetto del patto per il mancato pagamento di contributi pubblici, regionali o statali, legittimamente intercettati dai comuni, usati per fare opere pubbliche e poi non pagati dall'ente superiore. Sono cose completamente diverse nel merito.

Corriamo il rischio che l'applicazione a senso unico della norma provochi da una parte l'ingessamento di un pezzo di questi comuni e dall'altra il fenomeno esattamente contrario, ovvero la presenza di conti non in ordine negli altri. Ovviamente non è una questione geografica. È una questione di merito e di amministrazione del singolo comune.

Io credo — e lo dico qui in Commissione per il federalismo, proprio per il

senso politico dell'affermazione — che in questi casi l'unico sistema veramente efficace sia quello di avvicinare il livello di tassazione al cittadino. In ogni caso, per il principio di responsabilità, se qualcuno sovrastima l'entrata delle multe — lo dico da sindaco — e quindi in quell'annualità aumenta la spesa corrente, l'anno successivo dovrà trovare altre forme di entrata dentro il perimetro del proprio comune. Non vedo altre soluzioni rispetto a questa.

Le applicazioni che stanno succedendosi a livello nazionale rischiano veramente di inchiodare i comuni che invece hanno la possibilità di spendere. Ci troviamo nella situazione assurda di dover decidere fra l'utilizzo di fondi pubblici, intercettati in maniera legittima con la contribuzione, e il non poterli spendere.

Anche la Corte dei conti dovrebbe mettere un grosso punto di domanda sull'interesse pubblico. Qual è l'interesse pubblico, lo sfioramento del patto di stabilità o il mancato utilizzo di fondi pubblici e addirittura di quelli europei? Sull'interesse pubblico si apre veramente un fronte enorme e un dubbio amletico per il sindaco che deve decidere.

Con tutti questi ragionamenti voglio dire che, a mio modo di vedere, l'articolazione normativa che abbiamo costruito, buonissima nelle intenzioni, applicata sul territorio provoca queste distorsioni.

Se entriamo nel perimetro delle società partecipate, esistono enti locali che hanno una società partecipata e che la trattano esattamente come il comune. Se la partecipata fa un euro di debito, il comune lo copre con le proprie risorse, e quindi c'è comunque un equilibrio generale della finanza pubblica. Ci sono invece comuni che questo non fanno. Non tutte le società pubbliche partecipate dai comuni sono il male e non tutte sono il bene.

Su questi meccanismi, che riguardano il fondamento del lavoro della Corte dei conti, credo che vada fatta una riflessione seria, esattamente come quella che dobbiamo fare rispetto all'attuazione dei costi standard.

Dentro questa riflessione seria la nuova formulazione del bilancio come viene vi-

sta? Secondo me i costi standard e il federalismo vero da una parte e la nuova formulazione del bilancio dall'altra sono due di quelle partite che possono iniziare a mettere una toppa al sistema e al rapporto fra i vari gradi di governo (Stato, regioni e comuni, passando per le province).

La mia non è una domanda, ma è una riflessione. Credo che su questi due argomenti dovremmo lavorare, anche molto velocemente, perché se aspettiamo ancora un po' in alcuni comuni non troveremo più il candidato a sindaco, oppure i comuni chiuderanno per mancanza di capacità operativa.

ENRICO CAPPELLETTI. Grazie, mi associo ai ringraziamenti per l'ampia relazione. La mia domanda è molto breve, però probabilmente la risposta non sarà altrettanto breve.

Come prima considerazione, mi sono annotato la sua riflessione sulla lievitazione degli indebitamenti occulti degli enti locali. Esiste uno strumento che ci desta particolare preoccupazione, che è quello del ricorso al *project financing*, ovvero all'accordo pubblico-privato. In un'accezione virtuosa ciò dovrebbe consistere nell'apporto del privato che assume un rischio di impresa, fornendo delle risorse sulla base di un contratto trasparente, che vengono poi remunerate nell'arco degli anni.

Nella realtà dei fatti non è così, perché spesso questi contratti non sono trasparenti, anzi sono negati ai detentori di interessi legittimi. Chi le parla ha presentato degli esposti alla Corte dei conti rispetto a questo problema. Il rischio di impresa spesso non è affatto in capo al soggetto privato, ma fa interamente carico all'ente pubblico. Vorrei sapere se condivide questa preoccupazione.

Un secondo punto non meno importante (anzi forse lo è anche molto di più) è l'enorme dimensione di stima del costo della corruzione nel nostro Paese (60 miliardi di euro). A parte il fatto che non è chiarissimo come si è arrivati ad esprimere questa stima, vorrei chiederle quali

sono le prospettive in funzione dell'attuazione di questa riforma.

PRESIDENTE. Faccio anch'io due brevi considerazioni. L'attuazione del federalismo fiscale è stata sicuramente condizionata dall'emergenza della finanza pubblica, ma anche da altri fattori.

Riprendo quello che diceva De Menech sul problema dei residui attivi ancora fittiziamente presenti nei bilanci e sul collegamento che voi fate col processo di armonizzazione dei bilanci e di adeguamento delle regole contabili (decreto legislativo n. 118), che voi ritenete quanto mai urgente. Quanto nuovi principi di bilancio e di contabilizzazione dei residui attivi potrebbero permettere di fare chiarezza, ma anche, contemporaneamente, di fare emergere un altro buco nel conto consolidato della pubblica amministrazione?

Questo è un argomento quasi tabù, di cui non si parla, però se sentissimo i rappresentanti di Equitalia, responsabili della riscossione, potrebbero forse dirci qualcosa in proposito.

In secondo luogo, voi avete citato *en passant* la riforma costituzionale del pareggio, o meglio dell'equilibrio del bilancio. È evidente che questa riforma costituzionale incide in modo profondo su ogni considerazione di federalismo fiscale, ma anche sugli equilibri dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (comuni e regioni).

Questo mi sembra un elemento fondamentale, entro cui inquadrare la prospettiva di ogni ipotesi di riforma della finanza locale e della finanza regionale.

Do la parola al presidente della Corte dei conti Raffaele Squitieri, per la replica.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti*. Replicherò su alcuni punti e poi pregherò i colleghi di intervenire.

Senatore Fornaro, quello su premi e sanzioni è un discorso tutto da fare. Sono competenze che ci sono state attribuite dal decreto n. 174 e, da quanto mi risulta, sono proprio le questioni sulle quali si pronuncerà la Corte costituzionale nella decisione che spero verrà divulgata do-

mani mattina. Questa decisione doveva arrivare addirittura a dicembre e siamo a marzo. Su questo tema, quindi, vedremo così ci dirà la Corte costituzionale.

In previsione di questa sentenza, io sono andato proprio ieri dal sottosegretario Delrio a chiedergli di costituire un tavolo comune per vedere come e dove intervenire legislativamente per adeguare la normativa con leggi costituzionalmente orientate. Su questo c'è un'assoluta intesa, perché sono tutte riforme che si possono fare a costo zero, con un intento di chiarificazione.

Per quanto riguarda i piccoli comuni, è una realtà che noi non ignoriamo quella del comune in cui c'è il sindaco che fa il ragioniere e il capo dei vigili urbani, ovvero i famosi comuni-polvere. Questa situazione richiama discorsi che abbiamo fatto addirittura negli anni 1990, con la legge n. 142, quando si era partiti dall'idea che questi comuni si sarebbero dovuti eliminare, e invece sono sopravvissuti. Noi teniamo conto di questa situazione.

Le linee guida che noi diamo per l'impostazione dei bilanci ai revisori dei conti sono importantissime, e non vanno viste dai Comuni — mi consenta, senatore — come un'invasione di campo, ma piuttosto come un ausilio, soprattutto per i piccoli comuni. Oltretutto le linee guida, in particolare quelle per i comuni, che abbiamo approvato in questi giorni, sono concertate con l'ANCI. Le stiamo scrivendo insieme.

Dico una cosa di una banalità assoluta: siccome queste linee guida sono tutte informatizzate, è possibile che seguendole si riesca a costruire il bilancio senza grandissime difficoltà. Il collegamento con la Corte è costante ed è in tempo reale. Le linee guida sono quindi uno strumento di semplificazione e non di complicazione.

Lei parlava giustamente dell'opinione pubblica. Ce ne rendiamo conto. Basta vedere le ricadute sulla stampa e quali sono gli echi nella realtà comunali, una volta che la Corte si è pronunciata sul dissesto, sul predissesto e sui piani di equilibrio.

Questo discorso vale anche per l'intervento dell'onorevole De Menech, a cui poi

risponderò. Ci sono dei problemi di fondo, che non dipendono da questi amministratori e forse neanche dai precedenti, ma certamente non dipendano dai controlli. Qualche volta viene quasi fatta passare l'idea che sono i controllori, troppo ragionieristici o cattivi, che fanno emergere queste situazioni. Non è così: noi guardiamo i bilanci e facciamo le nostre considerazioni. Il comune è libero di adeguarsi o di controdedurre.

Lei diceva che ci riferiamo ai consigli comunali, creando anche problemi di carattere politico. Questo rientra nel sistema. Come noi siamo qui a riferire al Parlamento per quanto riguarda le amministrazioni centrali, il ruolo della Corte in sede locale è quello di riferire ai consigli comunali e ai consigli regionali, che sono gli esponenti della parte viva della cittadinanza.

Sul tema del dissesto, del predissesto e delle competenze della Corte dei conti, effettivamente ci sono delle lacune, sulle quali noi dovremmo intervenire. Oltretutto, al di là delle ricadute di carattere politico, ci sono anche criticità di carattere tecnico. In qualche caso alla delibera sul piano di riequilibrio e sul predissesto il comune reagisce rivolgendosi alla Corte dei conti oppure al Tar, che la annulla. Si è creata una situazione di confusione assoluta.

Da parte nostra noi stiamo già lavorando su delle proposte che manderemo al Parlamento, proprio per cercare di fare chiarezza. Tuttavia, senatore Fornaro, se me lo consente, devo dire che non c'è nessun intento punitivo. Io faccio sempre questo discorso: se c'è una situazione di difficoltà immanente, che è stata determinata da una serie di oggettive contingenze, il fatto che la Corte dei conti la denunci è semplicemente un modo per renderla pubblica. Noi possiamo anche non dire nulla, ma la situazione di difficoltà dei comuni permane. Non vorrei che questo fosse interpretato male.

FEDERICO FORNARO. Non mi sono spiegato bene. Per l'esperienza che ho visto, la questione è un'altra. Per rapidità

uso un'immagine calcistica: se ci sono due squadre che stanno giocando (maggioranza e opposizione), in questo caso la Corte dei conti svolge un ruolo di arbitro. L'arbitro fischia il rigore, non può dire alla squadra di autofischiarci il rigore, perché l'altro dirà che il rigore poteva non essere fischiato. Questo è il problema.

È vero quello che lei dice sul rapporto col consiglio comunale, ma quando alla fine, dopo il rapporto collaborativo e dopo le segnalazioni, arriva il fischio che stabilisce che si deve dichiarare il dissesto, non può essere il consiglio comunale a dichiararlo, perché si innesca un ragionamento secondo cui si poteva non farlo. I nuovi amministratori arrivano addirittura al paradosso di essere costretti a pagare, anche nel rapporto con l'opinione pubblica, l'applicazione del dissesto, accusati anche che il dissesto poteva non essere dichiarato.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti.* Forse neanche io mi sono spiegato bene. A parte il fatto che questo non dipende dalla Corte dei conti, ma dalle previsioni normative che noi applichiamo, mi rendo conto che il fatto che la Corte dei conti si rivolge ai consigli ha delle ricadute politiche importanti a livello comunale, però il sistema è perfettamente equilibrato. Noi diciamo la nostra e poi è il comune che deve valutare se intervenire e come intervenire. Altrimenti diventiamo noi gli amministratori e il discorso diventa delicatissimo.

Se noi fossimo in grado di dichiarare il dissesto, saremmo noi a mettere in condizione il comune di proseguire o di non proseguire. Se la legge ci desse questo potere, io avrei qualche dubbio sulla costituzionalità di una previsione di questo genere.

Forse su questo punto qualche collega vuole intervenire.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti.* A me sembra che il problema a cui il senatore Fornaro faceva riferimento sarà superabile nel futuro da un monitoraggio continuo. Lei giustamente faceva riferimento a delle maggioranze che

si ritrovano in eredità delle situazioni già compromesse. Le linee guida sono strumenti che abbiamo messo a regime da poco, ma che consentiranno di segnalare durante la gestione gli squilibri che si stanno creando. Credo che questa sia l'unica maniera per superare il problema politico di ereditare situazioni che portano al dissesto e obbligano le amministrazioni appena elette a dichiarare il dissesto, caricandosi di un onere.

Le nostre sezioni, infatti, stanno incrementando il tipo di informazione da dare ai consigli, proprio per mettere in evidenza, man mano che si creano, le condizioni di squilibrio. Credo che questo sia un contributo che, anche in termini di qualità dell'informazione, può superare questo problema politico, che indubbiamente c'è e che comunque deve essere affrontato dal Parlamento. Questo livello di informazione, di analisi, di segnalazione e di interazione col consiglio, secondo me, è un elemento di ricchezza e di sviluppo delle nostre sezioni regionali, che, man mano che questo rapporto si alimenterà, potrà evitare questi problemi politici dell'accumulo di situazioni di squilibrio che portano al dissesto.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti.* Per quanto riguarda le domande della senatrice Dirindin sulla definizione dei livelli essenziali lascio la parola al collega Flaccadoro.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti.* Noi al momento non abbiamo inserito dei dati, per rispondere alla sua domanda precisa. La percezione è che ci sia un comportamento di riduzione molto più lento. Va anche detto che il fatto di destinare parte delle risorse che potrebbero essere restituite al cittadino per coprire squilibri di altri comparti della stessa regione, come è avvenuto nel Lazio, non è un buon viatico nel rapporto tra aumento delle aliquote e risanamento del settore finanziario.

Conosciamo i casi più recenti. Il Lazio, ad esempio, ha destinato parte delle risorse regionali per coprire disavanzi del

settore dei trasporti del comune di Roma. Questa è anche la ragione per cui c'è un fenomeno di riduzione delle aliquote più lento della crescita.

Credo che nel prossimo rapporto di coordinamento studieremo anche questi fenomeni, proprio perché sono elementi fondamentali per capire l'utilizzo della leva fiscale a livello regionale.

RAFFAELE SQUITIERI, Presidente della Corte dei conti. L'onorevole De Melech ha fatto una serie di considerazioni che richiederebbero forse un'intera giornata.

Innanzitutto vorrei precisare che tutto il male non dipende dai controlli. Sarà un discorso banale da parte mia. Questo discorso me l'ha fatto la mia nipotina: mi ha chiesto, visto che dico sempre che va tutto male, che cosa ho fatto io con la Corte dei conti per impedire che questo accadesse. È una constatazione ovvia, però non possiamo rimandare tutta la colpa i controlli.

Non ignoriamo il fatto — che abbiamo ricordato all'inizio — che il federalismo è stato « sfortunato », perché è partito in un momento delicatissimo in cui si è creata una crisi a livello mondiale che nessuno si aspettava.

C'è una situazione di difficoltà finanziaria che noi ci limitiamo a rilevare. Il nostro è un compito di denuncia. Non vogliamo fare i caporali né i carabinieri. Noi non ci teniamo ad applicare le sanzioni. Noi facciamo quello che stiamo facendo anche qui da voi: riveliamo un fenomeno. Spetta poi alle forze politiche trovare i sistemi.

I vincoli che noi siamo tenuti a far rispettare sono quelli che derivano, per esempio, dal Patto di stabilità. Lei diceva giustamente che alcuni comuni hanno la disponibilità di cassa, ma non possono spenderla, perché altrimenti supererebbero i limiti. Questo non dipende dai comuni e neanche dalla Corte dei conti, ma da una serie di regole, addirittura a livello europeo, che noi siamo tenuti a rispettare. Sono le forze politiche che devono eventualmente intervenire per evitare dispersioni.

Lei ha fatto giustamente riferimento al discorso delle multe. Era quasi una provocazione. Noi, onorevole, non possiamo nasconderci dietro all'evidenza. Quando si parla di residui attivi del 1990, siamo sicuri che siano esigibili? Siamo sicuri che su questi noi possiamo impostare un documento contabile? Io ho qualche dubbio, come cittadino e non come magistrato della Corte dei conti.

Il discorso è molto rilevante. Faccio un esempio banale: se ci sono buche nella strada dopo un temporale, il comune deve intervenire, altrimenti il cittadino protesta (giustamente) per la sua inefficienza. Il comune deve intervenire, e quindi fa fare quest'opera, ma non ha fisicamente le risorse per poter pagare questa spesa. La spesa viene ritardata, non viene evasa e si formano dei debiti, che spesso non figurano neanche nei bilanci. Spesso è proprio l'urgenza che determina questi debiti. Questa è la situazione che noi eventualmente denunciavamo e rileviamo, quando andiamo a fare un'analisi della situazione dei residui.

La situazione non dipende dai controlli, e forse neanche dal comune, che deve assicurare comunque un servizio, ma dipende dal sistema generale. È difficile poter dare una risposta puntuale, tenendo conto che quando si fanno quei megaprovvvedimenti di riaccertamento, con cui ci si rimette al lavoro con il ragioniere e si rivede tutta la situazione dei residui, se ne eliminano tantissime. Questi riaccertamenti parlano un po' troppo. Se si fa un riaccertamento devastante, che elimina partite attive e passive « con la sciabola », forse significa che queste partite erano di dubbia esigibilità e spendibilità.

La situazione è di una complessità tale che noi non possiamo far altro che constatarla. È poi al Governo e al Parlamento che spetta intervenire. Mi sembra che il Presidente del Consiglio abbia parlato di intervenire su questo Patto di stabilità e allentare un po' questi vincoli. Sono cose che noi, come Corte dei conti, possiamo, al limite, segnalare, ma su cui non possiamo incidere.

Risponderle sulle società partecipate richiederebbe una giornata. È vero che abbiamo tantissime amministrazioni centrali che hanno società partecipate essenziali per lo svolgimento delle loro attività, però una buona parte di queste società partecipate e la loro gestione lasciano qualche dubbio. Sicuramente ci sono anche casi di società partecipate virtuose e di comuni virtuosi. Non vogliamo fare di tutta l'erba un fascio. Si tratterà di vedere caso per caso.

Sulla sovrastima di entrata, il riferimento ai contributi l'abbiamo fatto rivolgendoci alle regioni più che ai comuni, perché le regioni mettono in bilancio delle attività prevedendo contributi stradali o fondi europei che magari non arriveranno mai. Anche in quel caso c'è il problema di residui attivi poco credibili.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti*. Noi stiamo facendo il monitoraggio del Patto di stabilità interno del 2013.

L'unica annotazione è che, per esempio, quello che ha stupito molto rispetto alla disponibilità di liquidità non utilizzate è vedere i risultati del patto. I primi dati dimostrano esattamente il contrario: tutto lo spazio finanziario che si è concesso ai comuni si è, ahimè, tradotto in un aumento di impegni correnti, piuttosto che di spesa in conto capitale.

Sul rapporto di coordinamento lo segnaliamo. Il Patto di stabilità interno spesso viene accusato di limitare le possibilità di pagamento, ed è vero in alcuni casi, però dal punto di vista aggregato, nonostante i 3 miliardi di spazio finanziario che si è dato ai comuni per aumentare la spesa in conto capitale, i dati usciti l'altro giorno riguardanti il 2013 denunciano una riduzione ulteriore del 13 per cento della spesa in conto capitale. Guardando i dati del patto si vede che rispetto all'anno precedente i comuni hanno di fatto usato almeno 2 miliardi per aumentare gli spazi di impegni correnti.

C'è il problema di questa doppia valenza: ci sono comuni virtuosi, che probabilmente hanno utilizzato in maniera

corretta questo aumento di spazio, ma c'è anche una grossa parte di comuni che hanno utilizzato il meccanismo della compensazione per poter avere spazi per debiti correnti.

Sono quindi d'accordissimo con lei: l'impegno che affrontate in questa Commissione, e in generale nel Parlamento, proprio per arrivare a una responsabilizzazione degli enti, effettivamente è l'unica strada per affrontare questi problemi.

RAFFAELE SQUITIERI, *Presidente della Corte dei conti*. Rispondo laconicamente al quesito del senatore Cappelletti sul discorso del *project financing*. Si tratta di un sistema non nazionale, che noi abbiamo mutuato da altri Paesi. Sul piano teorico è un sistema assolutamente intelligente: si tratta di realizzare un'opera pubblica senza impegnare risorse pubbliche, dando dei benefici collaterali all'impresa, la quale, chiavi in mano, consegna l'opera. Questa è la logica di questo complesso sistema di *project financing*.

Chiaramente ci sono delle distorsioni, però questo dipende dal singolo amministratore. Proprio l'anno scorso nella Sezione Lazio abbiamo denunciato le distorsioni del sistema del *project financing*, che sono oggettive. Come nel discorso sulle partecipate, si tratta di casi, che però non ci consentono di condannare il sistema, che è un sistema intelligente.

Mi consenta di rispondere rapidissimamente su un discorso che per noi è diventato un'ossessione. Mi riferisco alla stima dei 60 miliardi della corruzione, di cui hanno parlato con la sciabola alcuni rappresentanti europei, facendo dei calcoli fantasiosi. Proprio io nella mia relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario ho detto che noi, come Corte dei Conti, non abbiamo parlato di 60 miliardi. Ci è stato attribuito questo importo di 60 miliardi di euro. Siamo andati a cercare in tutte le carte, per scrupolo. Eravamo sicuri che così fosse e lo abbiamo verificato: non abbiamo mai dato numeri su questo.

Allo stesso modo mi dà fastidio il fatto che il nostro Paese venga sempre citato tra i Paesi meno trasparenti e meno corretti.

È impossibile ad oggi fare qualsiasi stima. Quello che bisogna fare è intervenire, e noi della Corte dei conti stiamo intervenendo con controlli puntuali e precisi.

In questa sede tengo a sottolineare che non è mai partita e non partirà mai da noi alcuna considerazione di carattere quantitativo sul fenomeno. Il fenomeno c'è e va combattuto con vari strumenti, ma non è certo quantificabile in 60, 100 o 1.000 miliardi.

Sul discorso dei residui attivi e del rientro di bilancio risponderà il collega Flaccadoro.

ENRICO FLACCADORO, *Consigliere della Corte dei conti*. Hai già risposto in parte, dicendo che sei d'accordo con il Presidente Giorgetti su Equitalia. Gli accertamenti attribuiti a Equitalia nascondono ancora una grossa quantità di residui attivi inesigibili. Come abbiamo detto anche nella relazione che vi abbiamo fornito sulla situazione della finanza pubblica (*vedi allegato 2*), esistono ancora dei no-

tevoli problemi che andranno affrontati, con gradualità, onde evitare un peggioramento improvviso dalla situazione.

PRESIDENTE. Grazie. Sentiremo anche Equitalia su questo. Abbiamo in calendario un'audizione.

Ringrazio il presidente della Corte dei conti e tutti i suoi colleghi per essere intervenuti, nonché per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 7 aprile 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

“Attuazione e prospettive del federalismo fiscale”

AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

6 marzo 2014

PAGINA BIANCA

Indice

La riforma e gli enti territoriali negli anni della crisi

Il processo di attuazione del federalismo

I fabbisogni e i costi standard

Federalismo fiscale e assetto del prelievo: le incertezze della delega, i vincoli sopravvenuti, i nodi da sciogliere

Federalismo e pressione fiscale

Federalismo e autonomia impositiva degli Enti locali

Federalismo, redistribuzione e distorsioni del prelievo

Il federalismo demaniale

Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali

L'armonizzazione dei sistemi contabili: l'attuazione del decreto legislativo 118/2011

Premi e sanzioni

Il processo di attuazione del federalismo e la funzione di controllo

Riquadri

Problematiche concernenti la riscossione nei Comuni

Società e organismi partecipati dalle amministrazioni locali

Il Patto di stabilità interno ed i principi del federalismo

“Attuazione e prospettive del federalismo fiscale”

Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale

Il lavoro svolto, fin dalla sua istituzione, dalla Commissione per l’attuazione del federalismo fiscale è stato particolarmente prezioso.

Nella scorsa legislatura la Corte ha avuto modo di rapportarsi con la Commissione in occasione della presentazione degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge 42/2009. E’ stato possibile apprezzare direttamente, quindi, come l’esame svolto nel suo ambito sia stato sempre caratterizzato da un confronto aperto e costruttivo tra le forze politiche.

La ripresa del lavoro della Commissione rappresenta, anche per questo aspetto, un segnale importante a favore del compimento del disegno di riforma delle autonomie territoriali. Il completamento del percorso avviato nella scorsa legislatura è oggi particolarmente urgente. Il consolidamento dei risultati ottenuti nella responsabilizzazione delle gestioni decentrate, infatti, rappresenta, ad avviso della Corte, una condizione indispensabile per il risanamento finanziario.

1.

Le valutazioni espresse nel presente documento muovono da un rapido sguardo sulle attuali condizioni e sulle prospettive della finanza locale per valutare, da un lato, quanto il processo avviato abbia inciso sugli obiettivi che avevano mosso la riforma e quanto, dall’altro, le mutate condizioni economiche, rispetto al 2009, siano alla base delle difficoltà incontrate nell’attuazione.

Ci si sofferma, poi, su alcune considerazioni che la Corte avanza sui principali passi finora scanditi dal susseguirsi dei decreti legislativi.

Infine, si fa un breve riferimento al ruolo finora svolto dalla Corte nell’accompagnare il processo di attuazione del federalismo fiscale e a quelle che possono essere le potenzialità del controllo anche in direzione di una effettiva *accountability* della gestione degli enti territoriali.

La riforma e gli enti territoriali negli anni della crisi

2.

Il percorso prefigurato dalla legge 42/2009 accusa ritardi importanti, che riguardano quasi tutti i punti cardine del disegno normativo.

Il sistema perequativo dei Comuni basato su fabbisogni e capacità fiscali standard è ancora in avvio. Il sistema di finanziamento di Enti locali e Regioni (inciso dall'emergenza finanziaria) non ha assunto un assetto stabile e la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti da Stato a Regioni, e di quelli regionali verso Province e Comuni, non è stata completata. Anche una buona parte delle misure volte a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni è restata soltanto sulla carta.

Le leggi di stabilità per il 2013 e il 2014 hanno rimandato l'attivazione di spazi di manovra sull'addizionale regionale Irpef. Il sistema di premi e sanzioni non si è tradotto ancora in procedure e atti concreti e i meccanismi posti a garanzia di un effettivo coordinamento tra livelli di governo non hanno finora funzionato.

Sul processo di attuazione ha, inevitabilmente, inciso l'insorgere della crisi e il sovrapporsi di nuovi meccanismi di funzionamento delle misure assunte per garantire il contributo delle amministrazioni decentrate agli obiettivi di finanza pubblica, passati attraverso forti riduzioni di risorse.

3.

Bastano pochi dati per rappresentare nella sua dimensione effettiva (in attesa al momento dell'avvio del processo di riforma) l'impatto che la crisi ha avuto sul mondo delle autonomie. Esse sono state chiamate a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica per importi molto rilevanti: la dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa assunte a partire dal 2009 ha raggiunto nel 2012 i 31 miliardi, di cui 16 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del Patto di stabilità interno e di oltre 15 miliardi di tagli nei trasferimenti.

Il confronto tra quelle che erano le previsioni tendenziali all'avvio della crisi (DPEF 2009-2013) e i risultati a consuntivo dell'ultimo biennio dà una rappresentazione del rilievo delle modifiche che la crisi ha prodotto sul mondo delle autonomie locali e la pressione a cui sono stati sottoposti.

A fronte di una flessione del prodotto di circa il 13 per cento in termini nominali e interventi di contenimento della spesa per 31 miliardi, nel 2012 la spesa complessiva delle amministrazioni locali è stata inferiore a quanto allora previsto negli andamenti tendenziali per oltre 35 miliardi: una riduzione sia in termini di spesa corrente, inferiore di 18,2 miliardi (ma pesa il 12,9 per cento

in termini di prodotto contro il 12,3 previsto a legislazione vigente nel giugno del 2008), sia, e soprattutto, in termini di spesa in conto capitale, in calo di poco meno di 17 miliardi (di cui 11,8 di minori investimenti fissi). Tali andamenti hanno consentito di mantenere la spesa primaria sostanzialmente in linea con il livello tendenziale pre-crisi in termini di prodotto. Di particolare rilievo in questo quadro è l'andamento della spesa sanitaria: la correzione del profilo tendenziale pre-crisi è stata di oltre 15 miliardi, riassorbendo di fatto nell'ultimo biennio la crescita di oltre 4 decimi di punto in rapporto al prodotto evidenziata nel 2010.

4.

La spesa complessiva al netto degli interessi, nel biennio 2011-2012, si è ridotta del 4,6 per cento in termini nominali. Minore, ancorché significativa, è stata la flessione della spesa corrente primaria (circa il 4 per cento). Un risultato dovuto, soprattutto, alla riduzione della spesa per redditi da lavoro, a cui si accompagna nel 2012 anche una flessione di poco inferiore al punto percentuale della spesa per consumi intermedi. Una diminuzione della spesa in termini nominali che non ha precedenti negli ultimi sessant'anni. Tra il 2002 e il 2009, quando vi era comunque già una forte consapevolezza della necessità di contenere la spesa, questa è cresciuta a un ritmo del 4,4 per cento l'anno; nel periodo precedente la crescita era stata ben superiore.

Nonostante la flessione del Pil, la spesa, al netto degli interessi delle amministrazioni locali in termini di prodotto, si è ridotta dal 16,1 al 14,7 per cento tra il 2009 e il 2012. Ciò è avvenuto, tuttavia, a prezzo di una forte riduzione della spesa di investimento, scesa all'1,8 per cento del prodotto a fronte di un quadro tendenziale pre-crisi che ne manteneva il livello al 2,5 per cento (tavola 1).

Ma l'aggiustamento previsto nei Documenti programmatici non è finito. Dopo la manovra disposta con la legge di stabilità per il 2014, il quadro tendenziale prefigura nel prossimo triennio una riduzione della spesa primaria complessiva degli enti territoriali di oltre 2 miliardi, con l'incidenza in termini di prodotto che passa dal 14,8 per cento del 2013 al 13,3 del 2016.

Un dato che va letto con attenzione: al netto della spesa per il settore sanitario (in aumento di 5,5 miliardi tra il 2013 e il 2016, anche se pressoché invariata in ^{termini} quota di prodotto), quella per le amministrazioni territoriali si ridurrebbe di oltre 7 miliardi, di cui 3 di parte corrente, attestandosi al 6,6 per cento del prodotto (il 7,8 nel 2013).

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (2009 - 2016)

	valori assoluti in miliardi							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa corrente primaria *	206,1	210,0	206,1	202,6	198,3	198,9	199,3	201,3
Redditi da lavoro dipendente	71,8	72,6	70,9	69,2	68,8	68,2	67,7	67,7
Consumi intermedi	105,2	107,9	108,1	107,3	105,4	106,6	107,4	109,3
Spesa in C/capitale	38,1	31,7	30,5	28,0	32,1	27,3	25,9	26,7
Investimenti fissi	28,1	24,0	22,5	21,1	19,0	20,3	19,3	19,7
Spese primarie complessive *	244,2	241,7	236,6	230,6	230,5	226,2	225,2	228,0
di cui								
<i>Spesa primaria corrente al netto sanità **</i>	<i>97,7</i>	<i>99,2</i>	<i>96,3</i>	<i>93,7</i>	<i>90,1</i>	<i>88,8</i>	<i>87,4</i>	<i>87,3</i>
<i>Spesa primaria complessiva al netto sanità **</i>	<i>135,8</i>	<i>130,9</i>	<i>126,8</i>	<i>121,7</i>	<i>122,2</i>	<i>116,1</i>	<i>113,3</i>	<i>114,0</i>

	in % del Pil							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa corrente primaria *	13,6	13,5	13,1	12,9	12,7	12,4	12,0	11,7
Redditi da lavoro dipendente	4,7	4,7	4,5	4,4	4,4	4,3	4,1	3,9
Consumi intermedi	6,9	7,0	6,8	6,8	6,8	6,6	6,5	6,4
Spesa in C/capitale	2,5	2,0	1,9	1,8	2,1	1,7	1,6	1,6
Investimenti fissi	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,2	1,1
Spese primarie complessive *	16,1	15,6	15,0	14,7	14,8	14,1	13,6	13,3
di cui								
<i>Spesa primaria corrente al netto sanità **</i>	<i>6,4</i>	<i>6,4</i>	<i>6,1</i>	<i>6,0</i>	<i>5,8</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,1</i>
<i>Spesa primaria complessiva al netto sanità **</i>	<i>8,9</i>	<i>8,4</i>	<i>8,0</i>	<i>7,8</i>	<i>7,8</i>	<i>7,2</i>	<i>6,8</i>	<i>6,6</i>

* la spesa è al netto dei trasferimenti a amministrazioni pubbliche

** spesa al netto di quella degli enti sanitari regionali (per gli anni 2013-2016 la spesa è stimata ipotizzando l'invarianza in quota della spesa sanitaria complessiva)

Fonte: elaborazione su dati MEF e Istat

5.

La positiva risposta che le amministrazioni territoriali hanno offerto agli obiettivi di finanza pubblica si accompagna, tuttavia, all'acutizzarsi di alcune distorsioni, che erano alla base del progetto di riforma e che avevano portato l'allora Ministro dell'economia ad auspicare un percorso per "raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica". Tutti fenomeni che hanno comportato difficoltà nel compimento delle riforme avviate e, ad un tempo, ne sottolineano l'urgenza.

Non può essere ignorato, innanzitutto, che si è venuto aggravando il fenomeno negativo di amministrazioni pubbliche che, impegnate ad esporre bilanci formalmente in ordine, hanno consentito una lievitazione anomala di debiti occulti e ritardi crescenti nella regolazione delle transazioni con le imprese fornitrici di beni e servizi. E' il tema dei ritardi dei pagamenti affrontato con i decreti-legge 35 e 102 del 2013.

La questione dei debiti delle amministrazioni pubbliche sembra oggi avviata a una soluzione. Tuttavia, se è vero che i limiti alle erogazioni di cassa hanno costretto enti che pure disporrebbero di liquidità a rinviare i pagamenti, in molti casi, invece, siamo di fronte a somme impegnate creando spazi fittizi di competenza grazie alla sopravvalutazione delle previsioni di entrata e della abnorme dilatazione della massa dei residui attivi (si veda al riguardo il Riquadro *“Problematiche concernenti la riscossione nei Comuni”*). Ne sono esempi diffusi le somme relative a introiti per multe nei Comuni, o i finanziamenti che si prevede di ricevere dallo Stato o dai fondi europei nel caso delle Regioni. Il processo di armonizzazione dei bilanci e di adeguamento delle regole contabili previsto dal d.lgs. 118 è anche sotto questo profilo quanto mai urgente.

I tagli alla spesa non sono stati indolori dal punto di vista della tenuta e della qualità dei servizi resi alla collettività.

E' percepito, ormai diffusamente, l'offuscamento progressivo delle caratteristiche dei servizi che il cittadino può e deve aspettarsi dall'intervento cui è chiamato a contribuire. Nella sanità, ciò ha significato, in molte Regioni, servizi di assistenza agli anziani o disabili inadeguati agli standard; qualità della offerta ospedaliera insufficiente e alla base di un incremento della mobilità sanitaria. A ciò si aggiunga (sempre per rimanere nell'ambito dei servizi essenziali) una crescente difficoltà di mantenimento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Una condizione che ha pesato sulla possibilità di pervenire alla individuazione di livelli essenziali nei settori in cui è mancata finora una definizione, indispensabile per il prosieguo del processo di attuazione.

Il rilievo delle misure di controllo della spesa ha visto crescere il ricorso a forme societarie degli Enti locali quale strumento di flessibilizzazione della gestione. Si tratta di soggetti, per la maggior parte, non considerati tra le amministrazioni pubbliche e, quindi, non inclusi nel conto delle amministrazioni locali. Come è emerso dall'attività di controllo delle Sezioni regionali, di frequente il ricorso a tali soggetti ha consentito la messa in atto di forme di elusione del Patto di stabilità, l'aggiramento di vincoli all'indebitamento, comportando situazioni che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente fino a poterne provocare il dissesto (si veda al riguardo il Riquadro *“Società e organismi partecipati dalle amministrazioni locali”*).

Il processo di attuazione del federalismo

I fabbisogni e i costi standard

6.

Uno dei temi centrali nel ridisegno del sistema di finanziamento di Regioni e Enti locali era il passaggio ai fabbisogni standard.

Alla definizione dei fabbisogni standard, forse più ancora che a quella dei tributi regionali e locali, era attribuita la possibilità di riassorbimento degli squilibri e delle inefficienze alla base di un federalismo/decentramento con limitate responsabilità di entrata.

I due decreti legislativi approvati sugli standard di Comuni e Province e sugli standard sanitari per le Regioni, sembravano dover seguire due impostazioni diverse.

Quello degli Enti locali, una impostazione *bottom-up*: individuato a livello nazionale un pacchetto di prestazioni minime da garantire, sulla base del finanziamento statale, in tutto il territorio nazionale (i livelli essenziali delle prestazioni), si trattava di valorizzare tali prestazioni secondo un costo unitario efficiente (o medio) stimato mediante tecniche statistico-econometriche.

Un approccio che richiedeva l'acquisizione di elementi informativi particolarmente complessi, che consentissero la determinazione endogena dell'ammontare complessivo di risorse finanziarie necessarie a garantire i livelli di assistenza. L'invarianza dell'impatto sul bilancio pubblico era garantita dal recupero di efficienza.

Completamente diverso il caso dei costi standard in sanità. In questo caso l'impostazione seguita era di tipo *top-down*: il fabbisogno sanitario nazionale standard era definito come quello che consente di garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di efficienza.

Esso era determinato in coerenza con gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, venendo di fatto a corrispondere con quello che finora era stato il livello del finanziamento cui contribuisce lo Stato.

Per ottenere il finanziamento della singola regione, si prevede di applicare all'ammontare di finanziamento nazionale così predeterminato il rapporto tra il fabbisogno sanitario standard della regione e la somma dei fabbisogni regionali standard risultanti dall'applicazione a tutte le Regioni dei valori di costo rilevati nelle Regioni *benchmark*.

Per ognuno dei tre macrolivelli – assistenza collettiva in ambiente di vita e di lavoro, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera – si calcola un costo standard aggregato come media pro-capite pesata del costo registrato dalle Regioni *benchmark* (inteso come spesa sostenuta per macro livello rapportata alla popolazione pesata in funzione della struttura per età). Questo costo standard

viene poi applicato alla popolazione pesata di ognuna delle Regioni, ottenendo così il suo fabbisogno standard regionale.

Il calcolo della spesa pro capite in base alla popolazione pesata (se viene utilizzata quella adottata per lo stesso anno) finisce per portare a individuare un costo standard sostanzialmente coincidente con l'importo pro capite utilizzato per la ripartizione del finanziamento sanitario. La sua applicazione alla popolazione pesata delle altre Regioni e il relativo ricalcolo della distribuzione degli importi tra Regioni, non può che riprodurre la distribuzione della popolazione pesata originariamente impiegata. Come è stato già osservato, il metodo individuato per il calcolo dei costi standard in sé, quindi, non ha effetto sul riparto.

Il calcolo dei costi standard in sanità non incideva, quindi, sulla definizione del livello del finanziamento ma solo sul criterio di riparto.

Nella attuazione tali differenze si sono, di fatto, annullate.

Anche per i fabbisogni dei Comuni si è seguito, sulla spinta dell'emergenza finanziaria, un approccio *top-down*, che consente di garantire "l'invarianza dei saldi di finanza pubblica".

Come richiesto anche da questa Commissione bicamerale, l'elaborazione di indicatori dei livelli quantitativi standard dei servizi dovrebbe consentire di raffrontare per ogni ente non solo il fabbisogno standard (in termini monetari) con la spesa storica, ma anche l'output standard rispetto al livello del servizio effettivamente offerto. Ciò, consentirebbe di valutare e premiare l'efficienza nella produzione e nella fornitura dei servizi.

Per alcune funzioni, poi, il riferimento a stime di costo dovrebbe consentire una misura in relazione diretta all'*output* fornito, offrendo uno strumento di valutazione e di decisione più incisivo rispetto alla stima di una funzione di spesa.

7.

Per la sanità se, da un lato, la scelta operata sembra ridurre l'impatto del riferimento ai costi standard nel nuovo meccanismo di definizione del finanziamento del settore, dall'altro, essa ha il pregio di semplificare la gestione del sistema, garantendo il collegamento tra la programmazione di bilancio, le compatibilità di finanza pubblica e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati.

Anche in questo caso, pur non essendo immediatamente rilevante ai fini della determinazione del finanziamento da riconoscere alle diverse realtà territoriali, il riferimento ai costi standard può rilevare ai fini degli indicatori di efficienza e appropriatezza ed incidere positivamente sul sistema di autovalutazione delle Regioni e sulla conseguente adozione delle *best practices*.

L'allocazione delle risorse è destinata a mutare solo se verrà assunto un diverso metodo di ponderazione rispetto a quello utilizzato nell'anno preso a riferimento. Infatti, eventuali conseguenze redistributive dipenderanno dalla estensione dei pesi per classi di età alle varie categorie di assistenza sanitaria (oggi solo un terzo del finanziamento è ripartito sulla base della popolazione pesata, la parte restante sulla base della popolazione assoluta).

Le conseguenze nella disponibilità di risorse delle singole Regioni (fermo restando l'ammontare complessivo, determinato *ex ante*), rispetto alla situazione attuale, potrebbero essere in questo caso anche rilevanti.

Fondamentale nella gestione del sistema sono, quindi, i risultati ottenuti nell'attività di analisi dei nuovi pesi da utilizzare per il riparto tra le Regioni delle risorse finanziarie dal SSN, l'individuazione di criteri di pesatura della popolazione residente strutturati anche sull'indice di prevalenza delle malattie e su indicatori di *outcome* (ad esempio esiti di cura delle malattie, al fine di effettuare confronti tra le diverse Regioni ed all'interno di una stessa Regione), nonché la misurazione dei consumi sanitari da parte dei cittadini avendo, quale normativa di riferimento, sempre il decreto legislativo 68/2011.

8.

Anche per gli Enti locali ciò che fa della definizione dei fabbisogni standard un processo di particolare rilievo e urgenza è la possibilità di evidenziare le differenze di spesa non giustificate dalle caratteristiche dei servizi.

La delicatezza e la difficoltà del lavoro sviluppato da SOSE in questi anni consigliano, tuttavia, particolare prudenza nell'utilizzo: si tratta di evitare di assumere le indicazioni che provengono dagli studi relativi alle singole funzioni per misure di taglio della spesa, o utilizzare i risultati parziali per attivare meccanismi premiali riferendoli, non al totale delle funzioni, ma solo a un sottoinsieme e senza tener conto delle capacità fiscali.

La fissazione dei livelli di servizio da garantire sul territorio ai cittadini diventa decisiva non solo per la tenuta finanziaria del sistema dei fabbisogni standard, ma anche per gli effetti redistributivi tra enti, date le situazioni storiche di partenza assai differenziate nei livelli di fornitura di molti servizi comunali.

Va, poi, posta particolare attenzione alle modifiche che stanno intervenendo nelle strutture di gestione dei servizi, con accorpamenti, fusioni, unioni o gestioni associate.

La disponibilità dei dati relativi alle funzioni fondamentali potrà, inoltre, agevolare il completamento della normativa e la individuazione dei contenuti "sostenibili" dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep).

Solo una volta che sarà possibile conoscere tale dato, oltre che la determinazione delle capacità fiscali standard, sarà infatti possibile disegnare il sistema perequativo comunale a regime che, secondo la legge delega sul federalismo fiscale, dovrebbe garantire a ciascun ente il finanziamento integrale dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali a partire dalle rispettive capacità fiscali standardizzate.

Ad un tempo, è indispensabile che si proceda al più presto alla costruzione delle varie componenti del sistema perequativo regionale. Manca la ricognizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) che le Regioni oggi effettivamente garantiscono e dei relativi costi nei settori di intervento pubblico diversi dalla sanità. Manca una valutazione della capacità fiscale standard delle Regioni su Irap e addizionale Irpef. Manca il disegno del fondo perequativo regionale nelle sue due componenti, quella per le funzioni essenziali (basata sui fabbisogni standard) e quella per le restanti funzioni (basata invece sulle capacità fiscali).

Infine, è ancora da chiarire la connessione dell'attuazione del federalismo con il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica previsto dalla legge di riforma della contabilità (legge 196/2009) (si veda al riguardo il Riquadro "*Il Patto di stabilità interno ed i principi del federalismo*").

E', infatti, nel Patto di convergenza, nel Documento di economia e finanza, nella Legge di stabilità, nei disegni di legge collegati, che devono essere previsti la dimensione del finanziamento complessivo delle diverse funzioni decentrate e, quindi, i margini disponibili per le autonomie locali. Un approccio, al contempo, finanziariamente sostenibile e in linea con i richiami alla tutela delle prestazioni.

Federalismo fiscale e assetto del prelievo: le incertezze della delega, i vincoli sopravvenuti, i nodi da sciogliere

9.

Nel ridisegno dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, al nuovo modello di prelievo delineato dalla legge delega era riconosciuto un ruolo decisivo ai fini del superamento del sistema di finanza derivata, dell'attribuzione di una maggiore autonomia agli enti decentrati e del coordinamento della finanza pubblica.

Ne erano espressione, da un lato, l'obiettivo di un aumento dell'efficienza, rendendo gli amministratori locali responsabili di fronte ai cittadini, posti nella condizione di valutare la corrispondenza fra quantità e qualità dei servizi ricevuti e imposte pagate; dall'altro,

gli strumenti su cui tale modello poggiava, incentrati sullo scambio fra taglio dei trasferimenti statali e riconoscimento agli enti decentrati di un'articolata autonomia impositiva; da un altro lato ancora, un equilibrato processo di transizione al federalismo, in un contesto garantito da un vincolo di invarianza della pressione fiscale complessiva. Si trattava – e si tratta ancora – di un processo di riforma suscettibile di ricadute positive sull'assetto economico e sociale del paese, oltretutto sull'equilibrio dei conti pubblici. E su tale prospettiva concordava – e concorda ancora – anche la Corte dei conti.

In occasione di precedenti audizioni sul federalismo, ha avuto fra l'altro modo di sottolineare:

- *“i profili di positività del disegno proposto dallo schema di decreto delegato sul federalismo municipale, in particolare per quanto riguarda lo sforzo di riordino e di finalizzazione della fiscalità immobiliaree per il pieno coinvolgimento dei Comuni nella lotta all'evasione”.*
- *“l'ampliata strumentazione e l'arricchito quadro delle leve a disposizione delle Regioni per una effettiva gestione della politica tributaria”, nonché “l'effetto positivo sulla dinamica della spesa” sotteso al superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate”.*

10.

Certo, già allora, non venivano sottovalutati i rischi e le incertezze suscettibili di condizionare il percorso verso l'attuazione del disegno riformatore. E la stessa Corte dei conti, mentre esprimeva una non rituale apertura di credito sulle linee generali del progetto, non si esimeva dal porre interrogativi e dal sottolineare talune criticità.

In particolare, per quanto riguarda il versante impositivo, si evidenziava:

- l'incoerenza fra la scelta di puntare sulla fiscalità immobiliare come principale fonte di finanziamento del federalismo municipale e il vincolo di esentare da ogni forma di prelievo (patrimoniale e reddituale) la “prima casa”, con il duplice risultato di far venire meno la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti (all'insegna del “vedo, voto, pago”) e di riversare il finanziamento dei servizi comunali soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e su quelli adibiti all'esercizio d'impresa;
- il venir meno, in sede di attuazione del decreto attuativo del federalismo regionale, del vincolo dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, fissato dalla delega (“salvaguardare l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria”), e il conseguente rischio che ciò possa preludere a un'incondizionata lievitazione del prelievo locale senza alcuna forma di compensazione sul versante erariale;
- l'eccesso di responsabilità gravante sull'Irpef, il cui ruolo diventava rilevante a tutti i livelli di governo, in relazione all'esigenza di coordinare l'assetto dell'imposta erariale con quello delle addizionali locali e alle distorsioni distributive generabili da un tasso di *compliance* differenziato per tipologie reddituali.

11.

Peraltro, agli originari limiti della legge delega e alle criticità affioranti nel corso dell'incerto e lento processo di attuazione se ne sono aggiunti altri, di pari passo con il

peggioramento del quadro economico e dei più stringenti vincoli di finanza pubblica. In sostanza, è avvenuto quello che nella primavera del 2009, all'atto del varo della legge delega, non era prevedibile: interventi che avrebbero dovuto scandire la transizione al federalismo sono stati adottati "fuori delega" per essere in larga parte finalizzati all'equilibrio dei conti pubblici.

Così, per quanto concerne il federalismo regionale, va ricordato che:

- non è stato rideterminata (dal 2013, come previsto) l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef - con speculare arretramento delle aliquote statali - che avrebbe dovuto realizzare la «fiscalizzazione» dei trasferimenti statali a favore delle Regioni (ovvero la cancellazione della «finanza derivata»), garantendo un gettito equivalente ai trasferimenti cancellati. E questo perché il decreto che avrebbe dovuto individuare i trasferimenti statali da sopprimere non è stato adottato (anche a causa dei tagli apportati ai medesimi trasferimenti dal DL n. 78/2010 in poi);
- una buona parte delle misure volte a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni è rimasta sulla carta. Prima la legge di stabilità per il 2013 e poi quella per il 2014, hanno differito al 2015 l'attivazione di alcuni spazi di manovra sull'addizionale regionale Irpef, in particolare quelli in tema di possibilità di differenziazione delle aliquote, di introduzione di detrazioni per carichi di famiglia e ad incentivo di forma di sussidiarietà orizzontale.

Sul versante del federalismo comunale, è invece sufficiente ripercorrere le vicende che si sono succedute in materia di tassazione degli immobili:

- prima, l'anticipazione «in via sperimentale» al 2012, da parte del decreto Salva-Italia, della nuova disciplina dell'imposta municipale propria (IMU);
- poi, l'acceso confronto determinatosi in ordine ad alcuni caratteri distintivi dell'imposta (la reintroduzione dell'abitazione principale nell'imposizione; il forte incremento del prelievo sui patrimoni immobiliari; lo sblocco dell'autonomia tributaria con il riconoscimento di ampi margini di manovra sulle aliquote; l'attribuzione allo Stato di una quota rilevante del gettito raccolto dai Comuni, con conseguente scarsa trasparenza circa il carattere locale/centrale del tributo; la penalizzazione degli immobili residenziali locati e di quelli commerciali detenuti da imprese);
- infine, l'intervenuta abolizione del prelievo sulla prima casa e la proposizione, con la legge di stabilità 2014, di una riforma strutturale e complessiva di tutta l'imposizione patrimoniale sugli immobili.

12.

Il quadro che si delinea a distanza di cinque anni dal varo della legge 42/2009, testimonia che l'emergenza finanziaria si è riversata soprattutto sul versante impositivo: investendo tributi che nella legge delega avevano un ruolo centrale (l'IMU, *pivot* della fiscalità municipale); alterando la funzionalità di altri, destinati ad incidere sul mercato del lavoro (è il caso dell'Irap e dell'Irpef con le sue addizionali); mettendo in discussione il ruolo di un intero livello di governo (quello provinciale) e lo stesso perimetro del fisco decentrato.

Interrogarsi sulle prospettive del federalismo fiscale significa, dunque, chiedersi se si è in grado di superare le incertezze lasciate in eredità dalla legge delega sul versante delle

fonti di finanziamento e significa pure misurarsi con la capacità di incidere sulla portata dei vincoli sopravvenuti in ordine al livello e alla distribuzione del prelievo e alle sue ricadute sul coordinamento della politica fiscale fra livelli di governo.

Si tratta di snodi che la Corte ha approfondito nell'ultimo *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* e che ora ha l'occasione di ripercorrere soffermandosi su tre tasselli principali: i) il livello della pressione fiscale; ii) i limiti all'autonomia tributaria degli enti decentrati; iii) la distribuzione del prelievo e le sue ricadute sul coordinamento della politica fiscale.

Federalismo e pressione fiscale

13.

Nel percorso di attuazione del federalismo, l'esigenza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo ha trovato una significativa espressione nel tentativo di conciliare autonomia impositiva degli enti territoriali e pressione fiscale complessiva.

In tale direzione erano stati indirizzati i provvedimenti che, a partire dal 2009, hanno regolato la transizione al federalismo: dalla legge delega ai decreti legislativi attuativi del federalismo comunale e di quello regionale e provinciale.

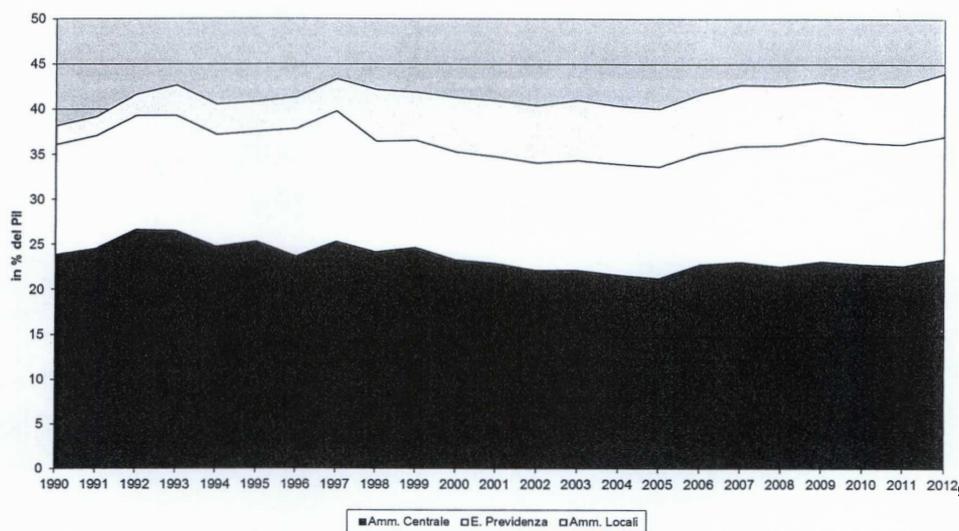
Ma i risultati conseguiti sono stati diversi: non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale.

Le prime, in particolare, nell'arco di un ventennio hanno consolidato una *performance* (Grafico 1) che si segnala per un balzo di quasi cinque punti in termini reali, con un incremento dell'ordine del 130 per cento. La forza trainante sulla pressione fiscale complessiva, cresciuta dal 38 per cento al 44 per cento, appare imputabile per oltre i 4/5 alla dinamica delle entrate locali. La quota delle entrate locali su quelle dell'intera pubblica amministrazione si è più che triplicata (dal 5,5 per cento del 1990 al 15,9 per cento del 2012).

Le evidenze quantitative, insomma, sembrano testimoniare una mancanza di coordinamento fra prelievo centrale e locale, sconfinata nell'aumento della pressione fiscale complessiva a causa di una sorta di "effetto combinato": lo Stato centrale che

taglia i trasferimenti ma lascia invariato il prelievo di sua competenza; gli enti territoriali che, per sopperire ai tagli dei trasferimenti, aumentano le aliquote dei propri tributi, a volte anche più dell'occorrente.

Grafico 1 - Pressione fiscale per livelli di governo



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Federalismo e autonomia impositiva degli Enti locali

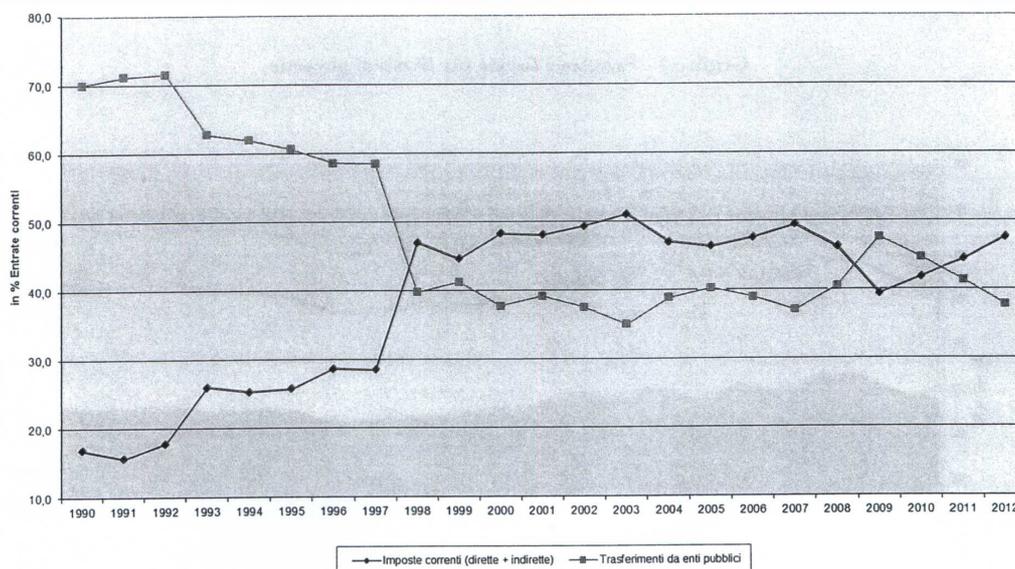
14.

Alla crescita delle entrate proprie ha corrisposto un ridimensionamento dei trasferimenti statali. Ciò ha comportato una significativa ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali (grafico 2).

Ma tale forte crescita non sembra espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva.

In proposito, risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata; e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale.

Grafico 2 – Grado di “autonomia tributaria” degli Enti locali



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

In effetti, le trasformazioni del federalismo non appaiono avere modificato la realtà di un’*autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata*.

Nulla è infatti cambiato a seguito dell’ampliamento del sistema delle compartecipazioni (l’Iva) che, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accorda agli enti decentrati margini di manovrabilità e, per contro, aumenta la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati. E poco è cambiato (se si esclude l’introduzione dell’IMU) anche sul versante dei tributi propri. Per un verso, infatti, l’*autonomia impositiva degli enti decentrati continua ad essere sostanzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali*. Per altro verso, tale facoltà continua a subire limitazioni, dal lato della manovrabilità delle aliquote, da quello dell’integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito.

Si pensi ai reiterati blocchi di aumento delle aliquote sperimentati fra il 2003 e il 2010; al ridimensionamento della base imponibile Irap, generato dai ripetuti interventi di riduzione del cuneo fiscale; alla riduzione della base imponibile delle addizionali Irpef, scaturita dall’introduzione di “regimi sostitutivi” anche dei tributi locali (il regime Iva dei “minimi”, la

cedolare secca); al “dirottamento” verso le casse erariali di quote di gettito intestate agli enti decentrati (è il caso della quota di IMU sperimentale).

Infine, non possono essere ignorati gli effetti – anche essi condizionanti l’autonomia impositiva – prodotti dagli aumenti di aliquote (Irap, addizionale Irpef) posti a carico delle realtà regionali che denunciano squilibri nel settore sanitario, e che si configurano come obblighi piuttosto che come mero esercizio di autonomia impositiva.

Federalismo, redistribuzione e distorsioni del prelievo

15.

Differenze di pressione fiscale a livello territoriale sono nella logica del federalismo fiscale. E fin dalla predisposizione della legge delega risultava chiaro che con il federalismo si sarebbe contribuito in misura diversa e si sarebbero avuti servizi diversi a seconda della residenza e del luogo di attività dei contribuenti nonché della capacità dei cittadini di scegliere governi locali in grado di evitare sprechi ed inefficienze ed ingiustificati aumenti di prelievo.

In tale contesto, le preoccupazioni per eventuali effetti distorsivi riflettevano essenzialmente il rischio che - nell’ambito del sistema di finanziamento degli enti decentrati - la mancanza di coordinamento fra la componente tributaria e quella dei trasferimenti perequativi potesse tradursi in rilevanti effetti redistributivi fra territori e fra tipologie di enti.

Minore attenzione, invece, era prestata al medesimo rischio per come era concretamente “avvertito” dagli amministratori: quello di significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e di imprese, pur in presenza di un uguale imponibile e dell’assenza di apprezzabili divari nel livello delle prestazioni.

Stando ai risultati maturati, la seconda tipologia di rischio si è rivelata concreta.

Una prima indicazione in tal senso si trae avendo riguardo alla struttura delle aliquote determinatasi con l’avvento del federalismo.

Il quadro che emerge (tavola 2) indica che il ricorso alla leva fiscale è molto differenziato sul territorio. E questo senza considerare le ulteriori differenze che inevitabilmente emergeranno quando ogni comune si troverà a fissare per il 2014 le

aliquote e gli altri parametri relativi alla nuova costruzione del prelievo sugli immobili (IMU, Tasi, Tari).

Tavola 2 - Aliquota di alcuni tributi regionali, provinciali e comunali⁽¹⁾

Regione	Regioni		Province	Comuni
	IRAP ordinaria	Addizionale IRPEF ⁽²⁾	Imposta RCA	Addizionale IRPEF ⁽²⁾
Piemonte	3,9	1,69	16	0,8
Lombardia	3,9	1,38	16	0,8
Liguria	3,9	1,23	16	0,8
Veneto	3,9	1,23	16	0,8
Emilia Romagna	3,9	1,63	16	0,7
Toscana	3,9	1,42	10,5 ⁽³⁾	0,2
Umbria	3,9	1,43	16	0,8
Marche	4,73	1,32	16 ⁽³⁾	0,8
Lazio	4,82	1,73	16	0,9
Abruzzo	4,82	1,73	15,5	0,6
Molise	4,97	2,03	16	0,8
Campania	4,97	2,03	16	0,8
Puglia	4,82	1,36	16	0,8
Basilicata	3,9	1,23	16	0,8
Calabria	4,97	2,03	16	0,8
Valle d'Aosta	3,9	1,23	9	0,3
Trentino Alto Adige (Trento)	3,44	1,23	9	0,0
Trentino Alto Adige (Bolzano)	2,98	1,23	9	0,2
Friuli Venezia Giulia	3,9	1,23	12,5	0,8
Sicilia	4,82	1,73	16	0,8
Sardegna	1,17	1,23	12,5	0,7

Fonte: siti istituzionali delle Regioni e MEF - Dipartimento delle finanze, fiscalità locale.

⁽¹⁾ Aliquote per l'anno d'imposta 2013 relative ai capoluoghi di Regione.

⁽²⁾ Per le Regioni e i Comuni che prevedono aliquote differenziate per classi o scaglioni di reddito, aliquota media relativa all'imponibile dichiarato.

⁽³⁾ Anno di imposta 2014.

In particolare, le aliquote dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef sono mediamente più alte nel Mezzogiorno dove sono più diffuse le Regioni con disavanzi sanitari elevati, su cui incombono gli incrementi automatici di aliquota. I divari sono particolarmente pronunciati nel caso dell'Irap: quasi 2 punti, (67 per cento) fra la Calabria e la provincia autonoma di Bolzano, che diventano 3,8 punti (+325 per cento) nel confronto Calabria/Sardegna, se si considera la notevole riduzione dell'aliquota Irap deliberata dalla Sardegna e di fatto "convalidata" dall'art. 1, comma 514 dalla legge di stabilità 2014. Ma non sono meno significanti a proposito dell'addizionale regionale all'Irpef: 0,8 punti (+65 per cento) fra la Calabria e la quasi totalità delle Regioni a statuto speciale.

A livello comunale, il confronto basato sugli enti capoluoghi di regione segnala, a sua volta, che le aliquote dell'addizionale all'Irpef risultano più elevate nei Comuni delle

Regioni a statuto ordinario (eccezion fatta per Firenze) rispetto a quelli delle Regioni a statuto speciale.

Il divario massimo è pari a 0,9 punti, ossia quello che intercorre fra la più alta aliquota vigente (Comune di Roma) e l'assenza di prelievo (*aliquota zero*) nel comune di Trento.

16.

Alle differenze di aliquote si aggiungono quelle, non meno rilevanti, che discendono dal modo in cui ogni governo decentrato ha utilizzato la facoltà di intervenire su altri elementi strutturali dei tributi: dalla progressività, alla determinazione della base imponibile, alle esenzioni.

Emblematico risulta, in particolare, il caso delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota riconosciuta a ciascun ente ha condotto indifferentemente a scegliere fra: un'unica aliquota per tutti i livelli di reddito; più aliquote, improntate a progressività; sistema di progressività per classi o per scaglioni; scaglioni di reddito imponibile coincidenti con quelli Irpef ovvero fissati in totale autonomia; facoltà di introdurre forme di esenzione (Comuni); facoltà di accordare detrazioni aggiuntive per carichi di famiglia e a favore dei contribuenti "incapienti", nonché di disporre di detrazioni dall'addizionale, in luogo di sussidi, *voucher* e altre misure di sostegno sociale (Regioni).

Per quanto riguarda l'addizionale regionale all'Irpef, ad esempio, sono state 11 le Regioni (o Province autonome) che nel 2013 hanno adottato un'aliquota unica e delle restanti 10 che hanno optato per la progressività, 5 hanno scelto quella per "classi" (aliquota, crescente al crescere del reddito, applicata all'intero imponibile) e cinque quella per "scaglioni" (come per l'Irpef, aliquote differenziate per ciascuno degli scaglioni in cui si distribuisce l'imponibile). D'altra parte, la progressività per scaglioni è talora (Piemonte) solo apparente, in considerazione degli appena 4 centesimi di punto che differenziano l'aliquota del primo scaglione da quella del quinto.

Ma ancor più significativo è il reticolo territoriale che contrassegna la struttura dell'Irap, a seguito del concorso di una serie di fattori.

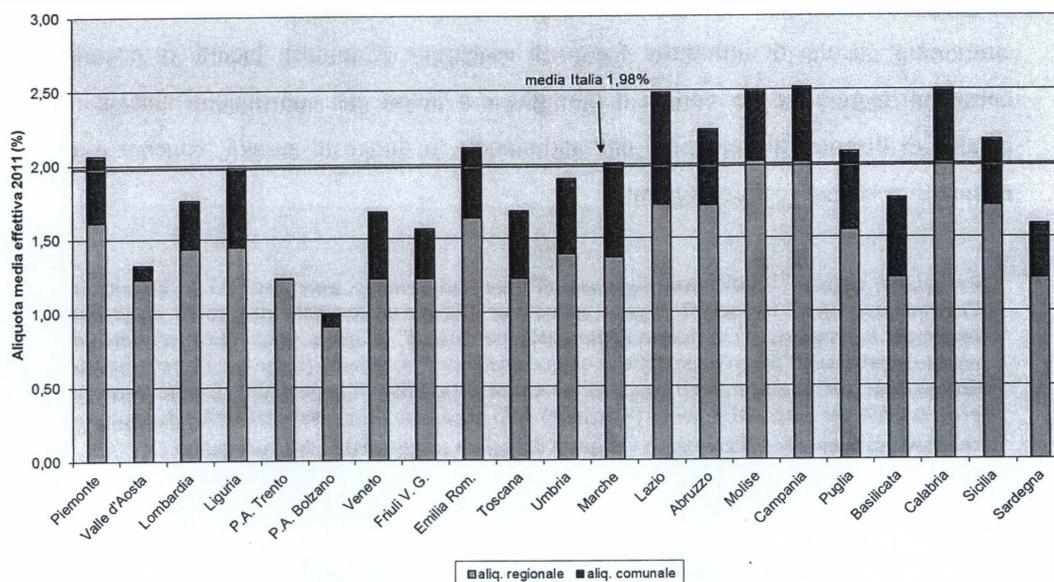
In proposito, vanno richiamate: i) la facoltà di variare l'aliquota base, sfruttando in tutto o in parte la "forchetta" fissata dal legislatore; b) la facoltà di variare l'aliquota anche per differenziare per settori di attività o categorie di contribuenti; c) l'obbligo di aumentare le aliquote in presenza di disavanzi di gestione del Servizio sanitario; d) la facoltà di prevedere esenzioni e forme di deduzione o detrazione.

Sono diverse, insomma, le variabili fiscali che – soprattutto nel caso delle addizionali all’Irpef e dell’Irap - concorrono a determinare il livello del prelievo sul territorio e l’onere sopportato da famiglie e imprese.

Il loro effetto complessivo può essere misurato guardando a come si distribuisce l’incidenza effettiva delle due imposte fra le diverse realtà regionali.

Nel caso delle addizionali all’Irpef (grafico 3), tali differenze sembrano dipendere dalla collocazione territoriale (nel Nord il prelievo è generalmente più basso rispetto al Centro-Sud); dalla forma dell’ordinamento regionale (in genere, si paga di più nelle Regioni a statuto ordinario che non in quelle a statuto speciale): dall’assoggettamento (o meno) a procedura di rientro per disavanzi sanitari eccessivi (che, da sola, spiega un’aliquota più elevata).

Grafico 3 – Il peso delle addizionali regionali e comunali all’Irpef



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento Finanze

Sono, questi, fattori che registrano una convergenza particolare nelle realtà del Mezzogiorno, che arrivano a scontare un prelievo pari a 2,5 volte quello minimo che si registra in alcune Regioni del Nord: un rapporto destinato ad aumentare nel biennio 2014-2015, allorché le Regioni potranno esercitare la facoltà di aumentare l’aliquota di complessivi 1,6 punti (come ha già fatto la regione Lazio).

Si tratta di un divario che, a fronte di un medesimo livello di reddito, comporta a carico del singolo contribuente una forte differenza di prelievo complessivo (Irpef+addizionali), soprattutto in corrispondenza dei più bassi livelli di imponibile.

E' quanto emerge confrontando due realtà territoriali che si collocano agli antipodi quanto ad incidenza delle addizionali Irpef: Catanzaro con il 2,83 per cento e Trento con l'1,23 per cento. A parità di reddito, lo stesso contribuente è assoggettato ad un maggior prelievo (Irpef + addizionali) che si commisura al 29,6 per cento, 12,5 per cento e 5,0 per cento a fronte di un imponibile pari, rispettivamente a 0,7, 1 e 3 volte il reddito medio da lavoro dipendente (circa 30 mila euro lordi).

Sembra emergere, insomma, una sorta di “regola distorsiva”, in virtù della quale i territori con redditi medi più bassi, espressione di economie più in affanno, sono penalizzati da una pressione fiscale locale più elevata.

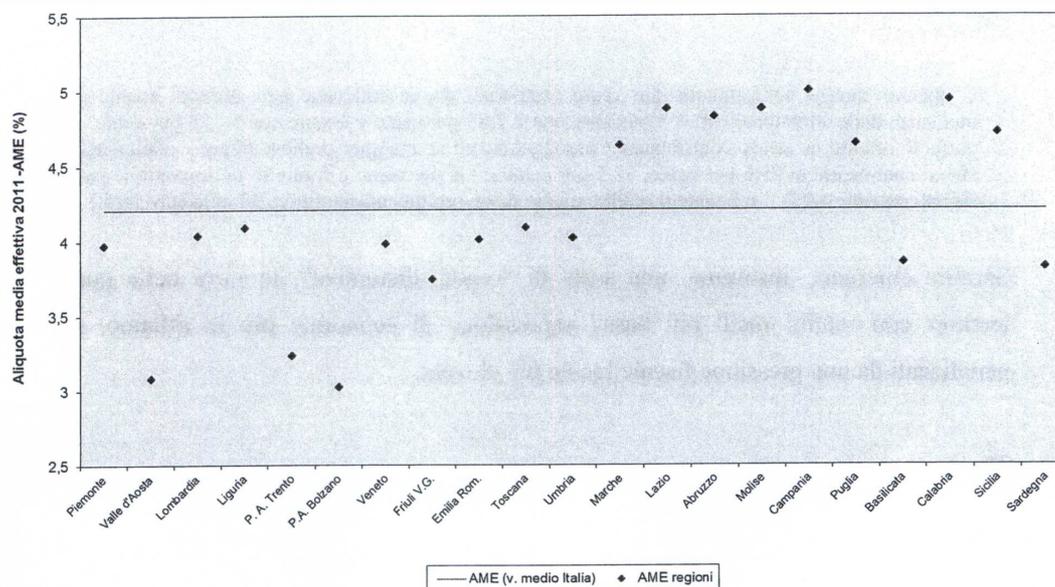
17.

Analoghe sono le evidenze e le conclusioni che possono trarsi sul versante Irap, nella considerazione che la distribuzione del peso dell'imposta (grafico 4) si concentra intorno a tre diversi livelli di prelievo: quello “agevolato”, che si realizza nelle realtà a statuto speciale; quello “ordinario” che, comunque, si colloca significativamente al di sotto (fino al 10 per cento) della media nazionale; quello, infine, decisamente “maggiorato” (fino al 20 per cento del valore medio nazionale) che coinvolge le Regioni in situazione di extra deficit, collocate nel centro-sud.

Si tratta di differenze importanti anche per le immediate ricadute che hanno su un'importante variabile di politica economica, come il costo del lavoro. Confrontando l'incidenza del prelievo per aree territoriali è possibile rilevare un divario che arriva ai 2,5 punti percentuali.

In corrispondenza di una retribuzione lorda pari a 30 mila euro, si può agevolmente stimare che fra la realtà di Napoli, assoggettata al più alto prelievo locale (Irap + addizionali all'Irpef), e quella di Cagliari, che si colloca al livello complessivo più basso, il divario in termini di costo del lavoro si colloca a 2,5 punti ed è interamente riconducibile alla più bassa Irap deliberata dalla regione sarda. La differenza scende a 1,9 punti nel confronto provincia di Bolzano/Campania, ma in questo caso essa risulta imputabile per i tre quarti all'Irap e per il restante 25 per cento al minor peso delle addizionali Irpef.

Grafico 4 – L'incidenza dell'Irap nelle diverse Regioni



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Dipartimento Finanze

Peraltro, si consideri che a queste differenze vanno aggiunte quelle relative all'IMU e all'Irpef gravanti sugli immobili a disposizione e sugli immobili strumentali d'impresa, nonché, dal 2014, quelle ulteriori riconducibili alle nuove forme di prelievo immobiliare disegnate dalla legge di stabilità 2014 (Tasi e Tari). E se nel primo caso (IMU e Irpef) si tratterà soprattutto di effetti, dovuti a scelte della politica fiscale nazionale, nel secondo (Tasi e Tari) si sarà invece in presenza di divari interamente riconducibili alle modalità con cui ciascuna realtà comunale utilizzerà i margini di manovra accordati per definire nuove aliquote e nuove detrazioni.

Si tratta di differenze che - anche in associazione con altre variabili di natura non tributaria - possono provocare reazioni di comportamento da parte dei contribuenti.

Talora potrebbe trattarsi "solo" di una "delocalizzazione", che può riguardare sia le persone fisiche che le imprese: le prime, scegliendo di spostare la propria residenza per garantirsi un più contenuto peso delle addizionali Irpef o un abbattimento del prelievo sugli immobili; le seconde, decidendo di insediare la propria attività o di distribuire la

propria produzione sul territorio anche sulla base di convenienze fiscali (il diverso peso dell'Irap e dell'IMU sugli immobili in cui svolge la propria attività).

Tali “convenienze” di natura fiscale si sommano – o si contrappongono - agli altri fattori economici che hanno un ruolo nella localizzazione di un'attività produttiva: da quelli relativi al costo del lavoro (agevolazioni contributive all'assunzione della manodopera) a quelli creditizi (accesso al credito e livello dei tassi); da quelli concernenti il diverso grado di disponibilità di finanziamenti pubblici a quelli relativi alla dotazione di infrastrutture.

Altre volte potrebbero aversi ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*.

E si tratta, in entrambi i casi, di reazioni che finiscono per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere: quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i deficit della sanità, finiscono per deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile. Un circolo vizioso, questo, che si concentra in misura particolare nel Mezzogiorno.

Ma a soffrire di un sistema fiscale fortemente differenziato sul territorio – meno per scelta e più per necessità ed inevitabilità - sono anche la gestione amministrativa del prelievo e il coordinamento della complessiva politica fiscale.

Regole tributarie territorialmente differenziate comportano, inevitabilmente, costi amministrativi più elevati per le imprese, soprattutto per quelle che hanno dipendenti che risiedono in Comuni e Regioni diverse e che, nella veste di sostituti d'imposta, sono chiamate ad applicare aliquote, detrazioni e deduzioni differenti.

La coesistenza di livelli di tassazione significativamente differenziati finisce, d'altra parte, per introdurre elementi di incertezza e di alterazione nell'azione di redistribuzione nazionale; soprattutto quando una quota crescente del prelievo complessivo riflette l'operare di un fattore (quello territoriale) non agevolmente “saldabile” (e anzi talora in contrapposizione) con le variabili redistributive proprie della politica fiscale nazionale.

Il federalismo demaniale

18.

Il d.lgs. n. 85/2010 costituisce una tappa del complesso sistema di norme che a partire dal 2001, con la legge 351, hanno puntato ad avviare un processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico con l'obiettivo di ottenere risparmi di spesa attraverso un uso più razionale degli spazi a disposizione e, nel contempo, di rendere più redditizia la sua gestione. Come i precedenti provvedimenti, anche il decreto legislativo emanato in attuazione della legge 42 non ha finora raggiunto gli obiettivi attesi.

Ci si riferisce alle leggi finanziarie per gli anni 2007, 2008 che, nell'ambito di procedure di dismissioni, hanno previsto programmi di valorizzazione degli immobili pubblici per la promozione dello sviluppo locale; all'articolo 58 del DL 112/2008 che ha disposto la predisposizione da parte delle Regioni e degli Enti locali di piani per l'alienazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare non strumentale all'esercizio di funzioni pubbliche; alla legge finanziaria 2010, art. 2, comma 222, la quale, al fine di migliorare la conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico, ha disposto che le amministrazioni pubbliche comunichino all'Agenzia del demanio gli elenchi degli immobili pubblici a qualsiasi titolo detenuti.

Le criticità manifestatesi in sede di attuazione sono da ricondurre, in massima parte, alla complessità delle procedure previste già dall'articolo 19 della legge delega. Esse richiedevano diversi passaggi, il coinvolgimento di più soggetti e l'intesa in Conferenza Unificata in merito agli elenchi dei beni da trasferire (o da escludere), approvati, infine con dPCM. Il mancato conseguimento dell'intesa ha provocato il blocco dei trasferimenti.

Solo per i beni di interesse storico e artistico, gestiti dal Ministero per i beni e le attività culturali, l'articolo 5, comma 5 del decreto ha previsto una procedura semplificata, non ritenendo necessaria la preventiva predisposizione di elenchi di beni da trasferire e l'intesa con la Conferenza. Per essi l'attribuzione avviene ai sensi dell'art. 54, comma 3 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004), previo accordo di valorizzazione del bene tra Ministero e ente richiedente, accordo seguito da un programma di valorizzazione e sviluppo culturale del bene medesimo.

Questa procedura, che si conclude con la stipula da parte dell'Agenzia del demanio e dell'ente territoriale dell'atto di trasferimento gratuito del bene, ha fatto sì che, ad oggi, si perfezionasse l'attribuzione di 23 immobili a diversi comuni.

Va osservato che, l'aver attribuito all'Agenzia del demanio la competenza al trasferimento dei questi beni comporta che i relativi provvedimenti non siano sottoposti al controllo della Corte. Ciò nonostante i riflessi sul conto del patrimonio dello Stato, soggetto, unitamente al rendiconto generale, al giudizio di parificazione da parte della Corte stessa.

Non sono stati disposti i decreti di attuazione anche per i beni in parte trasferiti *ope legis* (demanio marittimo, demanio idrico e miniere) o a richiesta da parte degli enti interessati (aeroporti di interesse regionale o locale). Le Regioni mantengono dunque, nel settore del demanio marittimo e idrico, un ruolo determinante, pur rimanendo allo Stato la titolarità dei beni, mentre il demanio aeroportuale di interesse regionale non ha avuto avvio in attesa dell'adozione del Piano nazionale degli aeroporti.

Solo di recente, per superare le difficoltà, il legislatore è intervenuto con una norma di semplificazione (articolo 56-*bis* del DL 69/2013), ma solo per alcuni tipi di beni. Si tratta dei trasferimenti in proprietà dei beni immobili di cui all'art. 5, comma 1, lett. e), tipologia di beni identificata con criterio residuale – tutti gli immobili dello Stato non esclusi dal trasferimento – nonché dei beni di cui al comma 4 del medesimo articolo. Sono altresì esclusi i beni in uso per finalità istituzionali e i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o di dismissione ai sensi dell'art. 33, del DL n. 98/2011¹.

¹ Il DL 98/2011 (art. 33) ha previsto la costituzione di una Società Gestione Risparmio sempre con la finalità di valorizzare il patrimonio immobiliare attraverso l'istituzione di uno o più fondi di investimento, con i quali partecipare a fondi di investimento immobiliari chiusi promossi da regioni e Enti locali, ovvero da altri enti pubblici e società dai predetti enti partecipate.

La SGR – InvImt SGR S.p.A. - è stata istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 marzo 2013. E' in corso di perfezionamento il relativo regolamento di gestione ed è stato avviato l'iter per l'istituzione del primo Fondo immobiliare chiuso, ai sensi dell'art. 33, del DL n. 98/2011. Il Fondo dovrebbe essere ripartito in due sezioni (c.d. Comparti), la prima finalizzata alla partecipazione a fondi immobiliari chiusi promossi o partecipati dalle regioni e dagli Enti locali, o da altri enti ovvero società da questi interamente partecipati (comma 1 dell'art. 33); la seconda, alla gestione di beni immobili dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali (comma 8-*ter*) e dei beni non più utilizzati dal Ministero della Difesa (comma 8-*quater*). Le regioni e gli Enti locali possono conferire nel fondo di cui al comma 8-*ter* anche i beni del proprio patrimonio immobiliare, nonché i beni valorizzabili che l'Agenzia del demanio, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 85/2010, abbia loro attribuito. La SGR, inoltre, in forma separata e autonoma gestisce, ai sensi dell'art. 3, comma 2-*bis* del DL n. 133/2013, anche i fondi costituiti ai sensi dell'art. 33-*bis* del DL n. 98. Si tratta di fondi immobiliari che, ribadita la finalità della valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio pubblico di proprietà dello Stato, delle regioni e degli Enti locali, possono essere costituiti dal Ministero dell'economia – Agenzia del demanio. La riconduzione alla SGR della gestione anche di questi fondi risponde ad una finalità di semplificazione di una rete articolata di fondi immobiliari creata da norme che si sono susseguite, sovrapponendosi, nel corso di un breve arco temporale. Sono attualmente all'esame della Corte, in sede di controllo preventivo di legittimità, due decreti, del 5 febbraio u.s., del Ministro dell'economia e delle finanze di avvio delle procedure per la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento, con l'apporto del patrimonio immobiliare dell'INPS e dell'INAIL.

La procedura seguita supera la preventiva predisposizione di elenchi e l'intesa con la Conferenza Unificata. Inoltre, non è richiesta la presentazione di alcun progetto di utilizzo. La norma affida un ruolo determinante all'Agenzia del demanio, alla quale gli enti interessati dovevano presentare le richieste tra il 1° settembre e il 30 novembre 2013. Si tratta, dunque, di termini brevi e perentori, entro i quali risultano presentate, da informazioni dell'Agenzia del demanio, 9.367 istanze, di cui 2.243 esaminate e 527 accolte.

Anche questi provvedimenti di trasferimento dei beni immobili statali non vengono assoggettati al controllo preventivo di legittimità. Si richiamano, pertanto, le considerazioni già svolte con riferimento agli atti di attribuzione agli enti territoriali dei beni di interesse storico-artistico.

Termini brevi sono previsti anche per la conclusione dell'esame delle richieste e per l'eventuale successivo trasferimento da parte dell'Agenzia, dal quale consegue l'immissione del bene, con le relative pertinenze, accessori e oneri nel patrimonio disponibile dell'ente.

La funzione propositiva e di coordinamento assegnata all'Agenzia si rileva anche dal ruolo di intermediazione tra enti richiedenti l'attribuzione dei beni e le amministrazioni pubbliche cui i medesimi beni siano al momento assegnati in uso, affidato all'Agenzia stessa, la quale dovrà verificare la sussistenza del permanere del reale interesse all'uso del bene, ovvero la possibilità che lo stesso sia inserito in piani di razionalizzazione. Ove l'esito di queste attività risulti negativo, il bene verrà trasferito al patrimonio disponibile dell'ente interessato.

La norma mira, infatti, ad assicurare un migliore utilizzo del bene, attraverso un suo recupero funzionale. Per tale motivo, nel caso di mancato uso per tre anni, il bene viene retrocesso allo Stato.

Il legislatore ha mostrato di preferire, in caso di richieste del medesimo bene da parte di diversi livelli di governo, l'assegnazione dell'immobile ai Comuni e alle città metropolitane e solo in un secondo momento alle Province e alle Regioni.

Va infine osservato che con l'art. 3, del DL n. 133/2013 è stato modificato l'11-*quiquies* del DL n. 203/2005, prevedendo che l'Agenzia del demanio, previa autorizzazione con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, possa procedere alla vendita di immobili a prevalente uso abitativo, ivi compresi quelli

degli enti territoriali, a trattativa privata anche in blocco (art. 7, del DL n. 282/2002). Con decreto del 20 dicembre 2013 è stata autorizzata la vendita di beni deliberati dalla Provincia di Torino, dai Comuni di Torino, Venezia, Verona, Firenze e dalla regione Lombardia. Le operazioni di vendita dovevano essere concluse entro il 31 dicembre 2013.

Gli interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali

19.

Il quadro normativo per l'attuazione del federalismo fiscale comprende anche il decreto legislativo n. 88 del 2011 concernente modalità e procedure per gli interventi richiamati nell'articolo 119 della Costituzione volti al riequilibrio territoriale e al rafforzamento della coesione sociale, da attuare utilizzando risorse aggiuntive di derivazione comunitaria e nazionale.

Nel corso dell'audizione svoltasi il 30 marzo 2011 presso questa Commissione parlamentare, la Corte sottolineava la prioritaria esigenza di invertire il declino delle politiche per le infrastrutture pubbliche e, in special modo, di quelle destinate al recupero dei divari di sviluppo fra i diversi territori.

L'andamento della spesa in conto capitale, in rapporto alla popolazione residente, nel Mezzogiorno risultava, infatti, da tempo inferiore a quella relativa al Centro-Nord, nonostante l'utilizzo di risorse aggiuntive provenienti dai fondi strutturali comunitari, dal cofinanziamento nazionale delle iniziative previste e dall'utilizzo delle somme stanziato nel Fondo aree sottoutilizzate (FAS), che avrebbero dovuto garantire il principio di aggiuntività. Tali risorse per il ciclo di programmazione 2007-2013 ammontavano, complessivamente, a circa 125 miliardi di euro, di cui 32 di derivazione comunitaria.

I dati relativi all'utilizzo delle risorse presenti nel FAS si attestavano, infatti nel 2011, ad un valore pari a circa un terzo del complessivo stanziamento per il settennio 2007-2013, pari originariamente 64,4 miliardi (0,6 per cento del Pil), come previsto dalla legge finanziaria per il 2007. Emergeva, inoltre, che il 40 per cento delle risorse era impegnato a fronte di interventi ancora in fase iniziale, con stati di avanzamento compresi tra 0 e 10 per cento. Frequente e reiterato era stato, inoltre, nel periodo considerato l'utilizzo di risorse presenti nel FAS a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa, per esigenze non sempre riconducibili a finalità di riequilibrio e sviluppo territoriale.

Analoghe difficoltà si registravano nell'utilizzo dei Fondi comunitari con un rischio di defianziamento delle somme non tempestivamente impegnate.

Ben lontano, osservava la Corte, era il raggiungimento dell'obiettivo di destinare a favore delle aree sottoutilizzate almeno il 45 per cento degli investimenti pubblici, attestandosi, la relativa spesa su valori di poco superiori al 35.

In tale quadro, diveniva opaco, fino quasi a scomparire, il senso del principio di aggiuntività delle risorse, richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, a fronte della debolezza delle politiche ordinarie di sviluppo e dell'utilizzo delle risorse aggiuntive per compensare, ma solo in parte, la flessione complessiva della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

Nel merito, il contenuto del citato schema di decreto legislativo appariva limitato.

Osservava la Corte come il testo all'esame, proprio in quanto inserito all'interno del quadro del federalismo fiscale, avrebbe potuto e dovuto rappresentare la sede propria per definire in modo chiaro la distinzione tra il perimetro delle ordinarie politiche pubbliche e l'intervento straordinario per il riequilibrio, lo sviluppo e la coesione territoriale.

Ciò definendo i necessari raccordi tra i diversi soggetti coinvolti, semplificando le procedure attuative e rafforzando la capacità programmatica, all'interno di un quadro che garantisse la rilevanza e la fattibilità delle iniziative da finanziare.

Venivano, in particolare, ribaditi i principi della leale collaborazione tra Stato e Regioni, la necessità di un utilizzo delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale, quello di aggiuntività delle risorse stanziare nei Fondi strutturali comunitari e nel Fondo aree sottoutilizzate, che veniva ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, la necessità della costruzione di un sistema di indicatori di risultato, attraverso il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti. Incentivi e meccanismi sanzionatori avrebbero dovuto garantire la tempestiva realizzazione delle iniziative finanziarie.

Il contratto istituzionale di sviluppo avrebbe dovuto rappresentare lo strumento operativo d'elezione per garantire la concentrazione delle risorse in progetti di rilevante spessore, ovvero la realizzazione di interventi settoriali, tra loro funzionalmente connessi e inseriti in un più ampio contesto programmatico.

Poche le modifiche apportate al testo esaminato dalla Corte rispetto a quello definitivo contenuto nel citato decreto legislativo n. 88 del 2011.

Il decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013 amplia e meglio definisce i contenuti del documento di indirizzo strategico e precisa i contenuti e le finalità del contratto istituzionale di sviluppo, prevedendo, tra l'altro, che le amministrazioni centrali e regionali possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa.

Di maggior rilievo la previsione contenuta nell'art. 10 del recente decreto-legge n. 101 del 31 agosto 2013 che istituisce l'Agenzia per la coesione territoriale, con il compito di svolgere gran parte delle attività di tipo operativo, in precedenza di competenza del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, collocato presso il Ministero dello Sviluppo economico.

La predetta Agenzia, destinata ad essere operativa entro il 1° marzo 2014, data prevista per l'emanazione dello statuto, opererà con una dotazione organica di 200 unità di personale e con un'autonomia organizzativa, gestionale, contabile e di bilancio.

Andrà chiarito, peraltro, il riparto di competenze tra l'Agenzia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ciò per evitare difficoltà al momento dell'assegnazione ai predetti Enti delle risorse umane e strumentali del soppresso Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione².

Le problematiche evidenziate dalla Corte nella citata audizione si rivelano, dunque, ancora attuali. Il quadro aggiornato relativo alla situazione degli investimenti nel Mezzogiorno e, in particolare, dell'utilizzo delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie è ancora permeato da forti elementi di criticità.

Al 31 dicembre 2013, l'ammontare della spesa certificata a valere sulle disponibilità dei Fondi strutturali europei è pari a circa il 53 per cento delle risorse programmate per l'intero settennio 2007-2013, superando il limite previsto per il disimpegno automatico di risorse.

Sarà necessario, peraltro, un ulteriore impegno sul piano organizzativo e operativo per garantire, nel prossimo biennio, una spesa pari a circa la metà delle risorse stanziato, in

² L'autonomia organizzativa e gestionale attribuita all'Agenzia si rivela, inoltre, di difficile realizzazione, alla luce della prevista estensione al personale dipendente del contratto collettivo di lavoro relativo al comparto Ministeri. Si tratta di una previsione volta a semplificare le procedure di mobilità del personale e a garantire il principio di invarianza finanziaria che ha, peraltro, come conseguenza quella di privare l'Agenzia della possibilità di individuare uno specifico ordinamento professionale, corrispondente ai compiti attribuiti, e di individuare fabbisogni di professionalità e procedure di reclutamento, maggiormente mirate a garantire lo svolgimento di competenze di carattere tecnico-operativo.

relazione anche alla sovrapposizione, a partire dal 2014, del nuovo ciclo di programmazione.

L'accelerazione dell'utilizzo delle risorse comunitarie è stata favorita dalle nuove regole europee, che escludono la spesa relativa dai limiti previsti per il rispetto del patto di stabilità.

A fronte di quanto sopra, nel periodo considerato si è avuta, peraltro, una riduzione del cofinanziamento nazionale e un minor utilizzo degli stanziamenti previsti per il Fondo di sviluppo e coesione, per i quali non vale la suddetta regola.

I contratti istituzionali di sviluppo hanno avuto una prima parziale attuazione nel campo delle infrastrutture per i trasporti e la mobilità, attraverso convenzioni con Ferrovie dello Stato e ANAS S.p.A. E' proseguito, peraltro, l'utilizzo delle risorse presenti nel Fondo di sviluppo e coesione per finalità non direttamente riconducibili al principio di aggiuntività, quali, ad esempio, la copertura del disavanzo sanitario in alcune Regioni.

La stessa legge di stabilità per il 2014 (commi da 118 e seguenti dell'art. 1), dispone direttamente il finanziamento di una serie di iniziative microsettoriali, utilizzando somme stanziare nel Fondo di sviluppo e coesione, per importi in alcuni casi di scarso rilievo, come quelli riguardanti l'assegnazione di risorse per 2 milioni di euro all'Istituto italiano per gli studi filosofici di Napoli, o i 30 milioni per interventi urgenti per l'istituzione di nuove sedi degli uffici giudiziari di Napoli.

Altre assegnazioni riguardano finalità emergenziali, quali le particolari esigenze dei Comuni di Lampedusa e Linosa, in relazione all'afflusso di cittadini provenienti dai paesi del Mediterraneo e gli interventi connessi con gli eventi alluvionali verificatisi in Sardegna.

Anche relativamente all'ultimo biennio il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) è più volte intervenuto per ridefinire il quadro programmatico di riferimento e il quadro delle risorse disponibili nel Fondo di sviluppo e coesione. In sede di esame delle relative delibere, il competente Ufficio di controllo preventivo ha più volte sottolineato le difficoltà di lettura dei dati finanziari e la necessità di meglio chiarire i rapporti tra la nuova e la precedente programmazione, indicando con maggior chiarezza le iniziative abbandonate e quelle parzialmente definanziate.

I documenti programmatici relativi al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, per il quale è previsto uno stanziamento, pari, complessivamente, a circa 115 miliardi nel settennio (comprensivo del valore dei fondi strutturali, del cofinanziamento e dell'adeguamento del valore del Fondo di sviluppo e coesione ad opera della legge di stabilità per il 2014), partono dalla consapevolezza delle evidenziate criticità.

L'Accordo di partenariato, attualmente all'esame dell'UE, individua nuovi criteri metodologici, che si dovrebbero concretizzare in una esplicitazione dei risultati attesi, misurabili attraverso indicatori d'impatto e in conseguenti azioni da indicare in termini puntuali ed operativi.

Si prevede, poi, l'indicazione di una tempistica vincolante, garantita da assunzioni di precise responsabilità dei soggetti attuatori, un maggior coinvolgimento delle forze politiche e sociali, e una particolare attenzione alla trasparenza delle procedure. E' previsto, infine, un rafforzamento del presidio nazionale del governo delle diverse iniziative finanziarie.

Si tratta, come più volte osservato dalla Corte, di elementi chiave, per ora solo enunciati, che si auspica vengano declinati nella concreta prassi operativa.

L'armonizzazione dei sistemi contabili: l'attuazione del decreto legislativo 118/2011

20.

E' ancora in corso la sperimentazione del processo di armonizzazione contabile per le amministrazioni territoriali (prorogata di recente al 2015), anche se, sulla base degli esiti riferiti al biennio 2012-2013, è stato recentemente approvato dal C.d.M. il primo decreto correttivo del d.lgs. 118 del 2011.

Procedono poi le modifiche previste per i bilanci della sanità.

L'individuazione di principi contabili e schemi di bilancio comuni tra Regioni ed Enti locali si presenta particolarmente complessa; su di essa incidono le necessità poste dalle normative europee in termini di confrontabilità dei dati contabili, le modifiche introdotte con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e la riforma della contabilità e le diversità che caratterizzano le gestioni dei livelli di governo.

Alcuni temi presentano, ad avviso della Corte, una particolare complessità: si tratta delle scelte in tema di competenza giuridica e della c.d. "competenza finanziaria potenziata", del bilancio consolidato, della flessibilità gestionale e della classificazione delle poste di bilancio.

Particolare attenzione va posta alla scelta di armonizzare l'impostazione dei bilanci al principio della competenza finanziaria potenziata.

Si pongono infatti problemi:

- di coerenza con il bilancio dello Stato e con la legge di contabilità (legge 196/2009);
- di trasparenza e conoscibilità dell'intero *stock* di spesa di investimento e di debito;

- di adeguatezza rispetto alla esigenza “di avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale”. Ciò atteso che il criterio della competenza “a scadenza” sembrerebbe più coerente con una impostazione basata sulla contabilità finanziaria di cassa;
- di coerenza con la legge “rinforzata” n. 243 del 2012, conseguente all’adozione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione che ha confermato il sistema finanziario “misto”, basato sul doppio vincolo della competenza giuridica e della cassa, entrambi come limiti autorizzatori dell’operatore pubblico.

Tale principio potrebbe tuttavia porsi in maggiore consonanza con il processo di potenziamento della funzione del bilancio di cassa, cui è sottoposto il bilancio dello Stato stesso, e potrebbe presentare aspetti positivi, sia in termini di maggiore attendibilità delle previsioni che di minore produzione di residui.

Inoltre va considerato che, al momento, il bilancio dello Stato è escluso dalla sperimentazione del criterio della competenza “a scadenza”, mentre per tutte le altre Amministrazioni pubbliche il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 (in attuazione della legge n. 196/2009) ha previsto l’avvio dell’attività di sperimentazione a partire dal 2014 per la durata di due esercizi finanziari, sulla base del principio della “competenza finanziaria potenziata”.

Attenzione merita la definizione dei confini della flessibilità gestionale. Il d.lgs. 118/2011 prevede una maggiore flessibilità gestionale per gli enti territoriali rispetto a quella prevista per il bilancio dello Stato. Essa si estende in via permanente alle missioni, con riferimento sia alle spese connesse con i trasferimenti interni di personale, sia alle spese rimodulabili.

La legge di contabilità (n. 196/2009) pone alla flessibilità gestionale del bilancio dello Stato diversi limiti: viene affidata alle amministrazioni la possibilità di variazioni compensative nell’ambito di ciascun programma o tra programmi della stessa missione, da proporre in sede di assestamento del bilancio ovvero con atti amministrativi e, limitatamente alla sola componente di spese rimodulabili, all’interno del programma. Tali variazioni possono coinvolgere anche autorizzazioni legislative inserite tra le spese rimodulabili, rispettando i divieti di trasferimento dal conto capitale alla parte corrente e senza incidere sugli oneri inderogabili. La flessibilità del bilancio dello Stato è stata

ulteriormente ampliata estendendola alle missioni, ma solo in via temporanea, come deroga alla riforma contabile.

Per quanto riguarda i bilanci consolidati, nella attuazione andrà tenuto conto che il DL 174/2012, introducendo l'articolo 147-*quater* del TUEL, ha previsto che i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate siano rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica. Ciò significa che gli enti di maggiori dimensioni (quelli immediatamente interessati dalla norma) sono tenuti fin da ora a definire criteri e metodologie per il consolidamento, senza attendere l'esercizio della riserva di legge prevista dall'art. 36, c. 5, d.lgs. n. 118/2011.

L'attuazione di tale disposizione, anche a seguito dei controlli effettuati dalla Corte attraverso le linee guida di cui alla legge n. 266/2005, potrebbe consentire di acquisire ulteriori elementi di valutazione nella definizione delle nuove regole contabili e nella rispondenza di queste alla esigenza di conciliazione dei rapporti debitori e creditori tra Enti locali e organismi partecipati.

Il tema del consolidamento dei bilanci infatti è particolarmente delicato. Non si può ignorare che alcuni Enti hanno rinunciato alla sperimentazione in corso³ manifestando difficoltà organizzative interne (carenze di personale, scadenza della convenzione di tesoreria, ritardi nell'aggiornamento dei sistemi informativi contabili, ecc.); tali difficoltà potrebbero in parte essere riferite a criticità derivanti dall'applicazione della disciplina della sperimentazione anche al consolidamento delle società partecipate.

In relazione alla classificazione delle spese, infine, la norma vigente dispone la ripartizione in funzioni obiettivo, unità previsionali di base e capitoli. La riforma contabile estende l'innovazione intervenuta per il bilancio dello Stato, con la nuova classificazione per missioni e programmi raccordata con la codificazione COFOG di secondo livello, a tutto il comparto pubblico, compresi gli enti territoriali, incidendo su realtà regionali estremamente differenziate.

Andrà inoltre verificata la rispondenza di tale classificazione funzionale con la necessità di garantire l'evidenziazione dei costi delle funzioni fondamentali

³ Si tratta della Regione Siciliana e di 13 Comuni.

21.

Con l'attuazione del d.lgs. 118/2011 si è avviato un processo fondamentale per il consolidamento del processo di aggiustamento dei conti della sanità e per il recupero del governo della spesa. Si tratta, tuttavia, di un percorso particolarmente complesso, che richiederà un attento monitoraggio delle gestioni regionali. L'adeguamento delle procedure amministrative, la adozione dei nuovi modelli di rilevazione del conto economico e dello stato patrimoniale delle aziende sanitarie rappresentano passi importanti per pervenire ad una certificazione dei bilanci degli enti e muovere verso un effettivo consolidamento dei risultati finora ottenuti.

La valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili, prevista dal Decreto del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 gennaio 2011, rappresenta la prima fase del percorso delineato dall'art. 11 del Patto per la Salute 2010-2012.

Le Regioni si sono impegnate a garantire l'accertamento della qualità delle procedure amministrativo-contabili, sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché la qualità dei dati contabili. La verifica ha riguardato gli adempimenti a cura delle aziende relativi ai sottosistemi gestionali alimentanti il sistema di contabilità generale; relazione del Collegio Sindacale, sulle procedure utilizzate per garantire la quadratura tra le risultanze della contabilità sezionale e le scritture di integrazione e rettifica) e quelli a cura della regione nella parte relativa alla verifica dell'accuratezza della documentazione trasmessa dalle aziende e alla riconciliazione tra i capitoli finanziari del bilancio regionale e le risultanze del consolidamento dei bilanci delle aziende e della gestione accentrata).

Gli esiti della valutazione straordinaria rappresentano la base di partenza per la stesura, da parte di ciascuna Regione, dei piani attuativi del percorso di certificabilità dei bilanci cui è funzionale l'adozione dei nuovi modelli di rilevazione CE e SP per gli enti del SSR (decreto 15 giugno 2012) e la definizione dei principi contabili relativi all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della gestione sanitaria accentrata (decreto 17 settembre 2012). Un processo proseguito nel 2013 con l'adozione a seguito dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni dei decreti relativi alla revisione degli schemi di bilancio e nota integrativa di cui al decreto legislativo 118/2011 e alla adozione del percorso attuativo della certificabilità.

L'esame della documentazione trasmessa dalle Regioni ha consentito di evidenziare il permanere di criticità in relazione alla mancata integrazione dei sottosistemi gestionali con la contabilità generale e la gestione informatizzata dei diversi cicli contabili aziendali; l'assenza di una struttura dedicata all'*internal audit* e di adeguate procedure di controllo; la disomogeneità dei sottosistemi gestionali utilizzati dalle singole aziende all'interno della Regione; l'assenza di strumenti e metodologie atte a garantire la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario; la mancata riconciliazione tra i crediti verso regione rilevati nei bilanci delle aziende con le risultanze del bilancio finanziario regionale.

Non si tratta solo di difficoltà che attengono a caratteristiche gestionali ma anche di criticità che richiederanno interventi particolarmente severi ed impegnativi. E' il caso, ad esempio, delle discordanze emerse nel corso delle verifiche in alcune Regioni in Piano di rientro. Non va infine trascurato che, affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, è necessario che alle procedure corrispondano adeguate capacità gestionali. Di qui, il rilievo della formazione professionale, nell'ambito della missione della programmazione sanitaria.

Premi e sanzioni

22.

Il d.lgs. 6 novembre 2011, n. 149 ha introdotto una serie di misure a carattere premiale e sanzionatorio relative a Regioni, Province e Comuni. In sede di audizione, presso la Commissione parlamentare per il federalismo, sullo schema di decreto legislativo, la Corte, nel rilevare il carattere ordinamentale di chiusura del disegno federativo, ebbe modo in particolare di evidenziare l'asimmetria tra le sanzioni negative e le misure positive (c.d. meccanismi premiali), osservando che per le sanzioni negative più gravoso sarebbe stato, da parte del legislatore, il compito di valutarne il fondamento sia sul piano dell'*an* sia su quello del *quomodo*.

Due gli aspetti principali introdotti con la normativa: il dissesto finanziario derivante dal disavanzo sanitario in ambito regionale e quello relativo agli Enti locali. Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 relativo al dissesto finanziario regionale e alla responsabilità del Presidente della giunta regionale⁴, complessi si sono rilevati gli

⁴ Proprio con riferimento alla disciplina che si veniva ad introdurre per il dissesto finanziario derivante dal disavanzo sanitario strutturale in ambito regionale, la Corte dei conti osservò che, nel testo proposto, la disciplina prevista per il grave dissesto finanziario, qualificato come grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione, non rendeva esplicito un momento procedimentale in contraddittorio per l'accertamento della grave violazione di legge, momento questo che invece – ad avviso della Corte – avrebbe dovuto costituire tassello necessario ai fini dell'applicazione dell'art. 126, primo comma, della Costituzione, rilevando la grave violazione di legge solo in relazione a comportamenti gravemente colpevoli.

Ciò a prescindere da ogni valutazione delle perplessità sollevate dalle regioni in sede di Conferenza unificata circa gli intrecci tra la disciplina allora vigente in materia di patto per la salute, fondata sul paradigma dell'art. 120 della Costituzione con riguardo all'esercizio dei poteri sostitutivi, e quella proposta nello schema del decreto legislativo, fondata sull'art. 126 della Costituzione con riguardo alla disciplina di intervento sugli organi.

Il testo approvato aveva, pertanto, attribuito alla Corte dei conti l'accertamento della sussistenza delle condizioni del verificarsi della fattispecie e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011).

sviluppi anche dell'altra fattispecie di dissesto finanziario presa in considerazione dal d.lgs. n. 149 del 2011 e cioè quella relativa agli Enti locali.

Nello schema di decreto legislativo, il comma 2 dell'art. 6 collegava la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale all'ipotesi in cui la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti avesse accertato l'inadempimento da parte dell'ente locale dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive nel termine assegnato dalla Corte stessa. Un obbligo conseguente a pronunce specifiche⁵ nelle quali fossero stati accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il "dissesto economico".

In tal caso, la norma, nel testo proposto, prevedeva che la Sezione regionale di controllo, accertato l'inadempimento, trasmettesse gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto finanziario e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 e che il Prefetto, ove fosse accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegnasse al Consiglio un termine per la deliberazione del dissesto, ferma restando la possibilità per il Prefetto stesso, decorso infruttuosamente tale termine, di esercitare il potere sostitutivo con la nomina di un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e per dare corso alla procedura per lo scioglimento dell'ente.

In sede di audizione presso la Commissione parlamentare per il federalismo, la Corte dei conti ebbe modo di osservare che la previsione, nel testo proposto, dell'attribuzione

La fattispecie del grave dissesto finanziario scatterebbe, in una regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni: (a) gravi e immotivate violazioni degli obblighi previsti dal piano di rientro sulla sanità; (b) aumento per due esercizi consecutivi dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo previsto dal decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 219 del 2013, ha dichiarato tuttavia l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 sul presupposto che "il conferimento alla Corte dei conti della funzione di accertare la «diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale» spezza indebitamente il delicato equilibrio con cui la Costituzione ha conciliato la sfera di stretta legalità propria della "violazione di legge" con la concomitante dimensione di discrezionalità politica ... sottesa alla rimozione, e vertente sulla gravità della violazione", avendo "la Costituzione ... attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge".

Rimane, pertanto, ad oggi confinata sul piano della responsabilità politica la fattispecie di dissesto finanziario derivante dal disavanzo sanitario regionale, mentre, in mancanza di precedenti di applicazione dell'art. 126, primo comma, della Costituzione, restano attuali le considerazioni della Corte dei conti circa la necessità che siano individuati meccanismi procedurali idonei a garantire l'effettività del contraddittorio con la regione interessata dal dissesto.

⁵ Redatte ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005) (ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005.

di peculiari poteri al Prefetto, quale organo governativo, per l'adozione della deliberazione di dissesto finanziario si collocava correttamente in un momento procedimentale completamente distinto da quello accertativo di competenza della sezione regionale in ordine alla verifica di mancata adozione delle misure correttive conseguenti a pronunce concernenti situazioni di dissesto economico, dal momento che la norma proposta prevedeva al riguardo che il Prefetto procedesse all'attivazione della procedura del dissesto finanziario solo ove, sulla base di autonomi accertamenti, sussistessero le condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Il testo approvato con il d.lgs. n. 149 del 2011 ha optato invece per una soluzione diversa, stabilendo che l'accertamento della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000 è rimesso alla competenza della sezione regionale di controllo, con la conseguenza che l'esercizio dei poteri del Prefetto che attivano il procedimento per dichiarazione del dissesto finanziario è stato letto, dalla prima giurisprudenza amministrativa, come vincolato alla pronuncia di accertamento della competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti⁶.

Le norme sul dissesto finanziario negli Enti locali introdotte con il d.lgs. n. 149 del 2011 hanno assunto, d'altronde, da subito, carattere di particolare rilevanza anche per il ruolo più incisivo riconosciuto alla Corte dei conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli effetti che vengono fatti derivare da pronunce in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

Alla constatazione che l'effettività delle pronunce delle Sezioni regionali era strettamente correlata alla verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale nel termine fissato dalla sezione stessa faceva da corollario, infatti,

⁶ L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 prevede, infatti, che "qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" e che "nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".

la necessità che le misure conseguenti agli accertamenti effettuati dalle sezioni regionali si traducessero in doverosi interventi autocorrettivi della stessa amministrazione.

Non a caso, in sede di prima applicazione delle nuove norme sul dissesto introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2011, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti avevano ritenuto, in diversi casi, di avviare la procedura di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 in presenza di situazioni di predissesto finanziario proprio al fine di individuare un percorso di accompagnamento dell'ente verso il risanamento e con ciò anticipando le linee di riforma adottate con il DL n. 174 del 2012, che a questo riguardo ha individuato appunto un percorso formalizzato in un piano di rientro pluriennale.

Secondo quanto riportato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali per gli esercizi finanziari 2011-2012* (deliberazione SEZAUT/21/2013/FRG), sarebbero soltanto 2 i Comuni per quali, nel 2012, è stata aperta la procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011) e che, nell'impossibilità di adottare provvedimenti atti a sanare le loro gravi situazioni economico-finanziarie, hanno dichiarato il dissesto finanziario, mentre più numerosi sarebbero stati i casi (10 Comuni) nei quali, aperta la procedura prevista dal d.lgs. n. 149 del 2011, si è avviato un percorso di accompagnamento degli enti nel rientro da situazioni di predissesto mediante una costante attività di monitoraggio da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte.

In questo senso, la rigidità con cui il procedimento introdotto dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 conduceva alla dichiarazione del dissesto finanziario era stato rilevato, in molti casi, dalle stesse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il decreto-legge n. 174 del 2012 si muove, pertanto, ora, per certi versi, lungo un percorso già tracciato dalla Corte dei conti nei primi mesi in cui si era fatta applicazione, da parte delle sezioni regionali di controllo, delle norme sulla procedura di accertamento del dissesto, individuando appunto un percorso formalizzato in un piano di rientro pluriennale⁷.

⁷ L'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del DL n. 174 del 2012, prevede che "i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistono squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo".

Il DL n. 174 del 2012 ha provveduto anche a risolvere potenziali conflitti tra la procedura prevista dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011 e quella introdotta con l'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000⁸.

Rimangono, invece, ancora irrisolte alcune questioni che attengono alla giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo rese nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011.

La Corte dei conti, al riguardo, in più sedi e non solo in ambito scientifico, ha evidenziato l'insufficienza di un sistema che non sempre trova un momento di chiusura ordinamentale all'interno della stessa Corte per attribuzioni che hanno una diretta incidenza su situazioni giuridiche giustiziabili e che, per il rilievo che assumono ai fini del coordinamento della finanza pubblica, necessitano di un momento di chiusura ordinamentale sulla base di parametri condivisi in sede di controllo ed in sede giurisdizionale.

Del DL 174 vanno, d'altronde, sottolineate le nuove prospettive aperte sul versante giurisdizionale della Corte dei conti con la previsione in particolare di nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva attribuita alle Sezioni riunite in composizione speciale nella materia del dissesto.

Si tratta, in definitiva, di una questione, quella della giustiziabilità delle pronunce rese dalle sezioni regionali di controllo nell'esercizio dei poteri attribuiti alla Corte dal d.lgs. n. 149 del 2011 in materia di dissesto finanziario degli Enti locali, che, come recentemente rappresentato dal Presidente della Corte dei conti all'apertura dell'anno giudiziario 2014, richiederebbe un momento risolutivo a livello legislativo con *“l'introduzione ... di uno strumento di giustiziabilità ... analogo a quello già previsto per le delibere relative ai piani di riequilibrio”* con ciò *“ponendo anche termine alle incertezze che attualmente è dato riscontrare in tale settore riguardo al riparto di competenze tra organi giurisdizionali di diverso ordine”*.

⁸ Il comma 1 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede infatti, nell'ultimo periodo, che la procedura per l'adozione del piano pluriennale di riequilibrio *“non può essere iniziata qualora la sezione regionale della Corte dei Conti provveda, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ad assegnare un termine per l'adozione delle misure correttive”*, mentre il comma 3 del medesimo articolo prevede che il ricorso alla procedura per l'adozione del piano pluriennale di riequilibrio *“sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive”*.

Il processo di attuazione del federalismo e la funzione di controllo

23.

Al momento del varo della legge 42/2009 la Corte si era detta pronta ad accompagnare il processo arricchendo, con i risultati tratti dalla propria attività istituzionale, il quadro informativo necessario al monitoraggio e alla gestione della riforma. Ciò nella convinzione, che la Corte oggi riconferma, che uno dei capisaldi di questo impegnativo processo di ridisegno dei rapporti tra livelli di governo consiste in un adeguato e affidabile quadro informativo da mettere a disposizione delle amministrazioni e dei cittadini.

Il percorso fatto finora, e richiamato brevemente pochi giorni fa in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, è la riprova di tale impegno. E' un percorso reso più impegnativo dalla crisi finanziaria intervenuta nella fase di attuazione, ma che dà conto dello sforzo operato (a parità di risorse) per accompagnare il processo ancora in corso.

Negli ultimi anni, l'adeguamento delle modalità operative delle Sezioni regionali ha consentito di far fronte alle nuove forme di controllo che ci sono state affidate. Per quanto riguarda le Regioni, ciò ha condotto ad attuare, nella quasi totalità del territorio, i giudizi di parificazione e a predisporre le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali. Si è così avviato un lavoro d'analisi destinato ad arricchire le conoscenze dei Consigli regionali al fine di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione. Una attività a cui vanno ad aggiungersi quelle volte alla predisposizione delle delibere sui bilanci preventivi e sui rendiconti delle Regioni, nonché sui rendiconti dei gruppi consiliari.

In sanità, le analisi da sempre svolte sono state arricchite per affrontare aspetti riguardanti la rappresentazione dei flussi finanziari delle risorse destinate al settore, nonché le relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quelli delle aziende sanitarie. Con ciò si è mirato a verificare la corretta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al Servizio sanitario regionale nel rendiconto della regione e l'attuazione delle disposizioni sulla gestione accentrata (d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei conti pubblici).

In conclusione, con l'avvio del federalismo fiscale l'attività di controllo sulla gestione, ancor più di quanto fatto fino ad ora, dovrà consentire una verifica attenta e tempestiva, oltre che dell'efficacia ed efficienza dell'operare delle amministrazioni locali, anche della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

Per trasmettere al meglio i suoi effetti positivi, un sistema basato su maggiore corrispondenza tra responsabilità di entrata e di spesa deve consentire ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente tra prelievo fiscale e servizi ottenuti. A questo fine deve essere orientato l'esame della gestione delle entrate a livello regionale e locale, con ciò consentendo di indurre, come insegnano esperienze di altri paesi, efficaci processi di emulazione e di miglioramento delle gestioni, che è il fondamento del nuovo sistema federale.

Ma non solo. Il ruolo che nel nuovo disegno è riservato alla perequazione (indispensabile soprattutto a ragione del forte dualismo del Paese) attribuisce alle verifiche di regolarità contabile delle gestioni svolte dalla Corte un compito cruciale per la funzionalità e la sostenibilità del sistema. Un compito che intendiamo assolvere con rinnovato impegno.

Per gli Enti locali, alle attività basate, come negli anni precedenti, sulla funzione di controllo di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti, si sono aggiunte quelle connesse ai piani di riequilibrio pluriennali (ex art. 243-bis e ss. del T.u.e.l.), nonché le deliberazioni in materia di c.d. dissesto guidato (ex art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011). Per ciascuna Sezione regionale di controllo è stato così possibile eseguire, su tutti gli enti della regione, un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio, così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o alle disfunzioni eventualmente segnalati nell'esame del bilancio preventivo.

Le incertezze connesse al quadro normativo e le ripetute misure destinate ad incidere sulla gestione delle amministrazioni locali hanno poi accresciuto il ruolo della funzione consultiva. Essa mira a prevenire e, in un certo senso, ad anticipare le problematiche che sono destinate a emergere nell'applicazione della legislazione finanziaria di interesse regionale e locale. La gestione del personale, le società e gli organismi partecipati, le trasformazioni di consorzi, società e aziende speciali, i vincoli all'indebitamento e al ricorso agli strumenti finanziari, le operazioni di *partnership* tra pubblico e privato, gli affidamenti e contratti pubblici sono i temi su cui più frequente è stata la richiesta di confronto da parte delle amministrazioni decentrate. Una attività divenuta via via sempre più impegnativa a cui nel 2013 si è aggiunti quella relativa all'attuazione del DL 174/2012.

L'organizzazione in articolazioni territoriali dell'Istituto e il collegamento con i controlli interni hanno permesso di svolgere l'esame di realtà amministrative molto differenziate, assicurando nel contempo la ricomposizione unitaria attraverso le analisi e le valutazioni svolte a livello centrale. Inoltre, per ricondurre l'attività ad una necessaria omogeneità, la Sezione delle Autonomie ha adottato pronunciamenti di orientamento univoco e generale.

Alle Sezioni riunite in speciale composizione sono dovute, più di recente, le pronunce sulle controversie concernenti l'impugnazione delle delibere di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio.

PAGINA BIANCA

Riquadri

Riquadro 1 – Problematiche concernenti la riscossione nei Comuni

La gestione dei servizi di riscossione dei tributi e delle altre entrate dei comuni si caratterizza per svariate problematiche, anche a causa di un quadro legislativo mutevole e incerto.

Attualmente i comuni hanno la possibilità di accedere a diverse modalità di gestione dei servizi di riscossione, sia per quanto riguarda la riscossione spontanea, che per quanto riguarda quella coattiva. Essi, infatti, possono: a) avvalersi di Equitalia; b) conferire l'incarico ad un concessionario di cui all'art. 53 del d.lgs. 446 del 1997; c) provvedere alla riscossione diretta; d) provvedere alla riscossione diretta affidando all'esterno i servizi di supporto; e) avvalersi di una società *in house*; f) condividere un ufficio *ad hoc* costituito da più comuni tra loro associati. La scelta tra i diversi modelli da parte dei comuni si presenta complessa a causa dei molteplici fattori che condizionano le scelte degli enti e, non ultima, a causa dell'incertezza degli scenari delineati sul piano normativo.

Per quanto concerne il coinvolgimento di Equitalia nella riscossione degli Enti locali, va ricordato che la legislazione in vigore avrebbe rinunciato a tale eventualità per il futuro.

Infatti, in base all'art. 7, comma 2, lettera *gg-ter*), del DL 70 del 2011, a decorrere dal 31 dicembre 2012 Equitalia S.p.A., le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.A. avrebbero dovuto cessare dall'effettuare attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. L'entrata in vigore di tale disposizione è stata differita con l'art. 10, comma 2-*ter*, del DL n. 35 del 2013, dapprima al 31 dicembre 2013 e, successivamente, per effetto delle ulteriori modifiche apportate dall'art. 1, comma 610, della legge n. 147 del 2013, al 31 dicembre 2014.

Tuttavia, va tenuto presente che il disegno di legge delega al Governo, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, approvato in via definitiva pochi giorni fa, prevede, all'art. 10⁹, un complesso di disposizioni per il riordino della

⁹ Art. 10, ... "c) riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia, al fine di: 1) assicurare certezza, efficienza ed efficacia nell'esercizio dei poteri di riscossione, rivedendo la normativa vigente e coordinandola in un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione di pagamento prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale; 2) prevedere gli adattamenti e le innovazioni normative e procedurali più idonei ad assicurare la semplificazione delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità, nonché dispositivi, adottabili facoltativamente dagli enti locali, di definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva, con particolare riguardo ai crediti di minore entità unitaria; 3) assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di accertamento e di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio, l'introduzione di adeguati strumenti di controllo, anche ispettivo, la pubblicizzazione, anche *online*, dei contratti stipulati e l'allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima stabilita con riferimento all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni, o con riferimento ad altro congruo parametro; 4) prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le società iscritte all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, nonché presso le aziende del gruppo Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso che tenda ad una razionale riallocazione delle risorse umane a disposizione; 5) definire, anche con il coinvolgimento dei comuni e delle regioni, un quadro di iniziative volto a rafforzare, in termini organizzativi, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche utili ad accrescere le capacità complessive di gestione dei propri tributi, nonché di accertamento e recupero delle somme evase; individuare, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, idonee iniziative per rafforzare all'interno degli enti locali le strutture e le competenze specialistiche necessarie per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche

riscossione delle entrate degli Enti locali tra le quali è contemplato nuovamente il coinvolgimento di Equitalia nella gestione della riscossione degli Enti locali.

Si tratta, pertanto, di una materia tutt'altro che stabilizzata e definita, che in questa sede non è possibile trattare in modo organico e compiuto. Può essere, tuttavia, utile soffermarsi su alcune problematiche che presentano una specifica rilevanza.

L'anomala formazione di residui attivi nei conti dei comuni

Sul piano generale non può essere ignorato come la scelta di avvalersi del sistema di riscossione mediante ruoli abbia consentito a una parte dei comuni comportamenti non in linea con i principi che devono caratterizzare la gestione contabile, quando essi hanno accertato le entrate tributarie ed extra tributarie in misura corrispondente all'ammontare dei ruoli emessi, senza tener conto della non riscuotibilità prevedibile di una parte delle somme iscritte a ruolo. Ciò ha determinato la formazione di ingenti residui attivi nei rendiconti degli enti, residui cui solo in parte ha posto argine l'istituzione obbligatoria, a decorrere dall'esercizio 2012, di un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi di cui ai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni (art. 6, comma 17, DL n. 95 del 2012).

Alcuni enti, invece, prudentemente hanno preferito, almeno fino all'adozione dei nuovi principi contabili, far coincidere il momento dell'accertamento dell'entrata con quello dell'effettiva riscossione.

Altri enti ancora, più ortodossi sul piano delle regole contabili, hanno provveduto, contestualmente alla consegna dei ruoli all'agente della riscossione, alla creazione di un fondo svalutazione crediti. Tale fondo, calcolato sulla media della riscossione degli ultimi cinque anni, per un ammontare, cioè, congruo in relazione alla prevedibile inesigibilità che sarà constatata all'esito della procedura di riscossione coattiva, è ora espressamente previsto dai principi contabili¹⁰.

Anche tale metodo, tuttavia, contabilmente corretto, non appare del tutto scevro da inconvenienti, almeno in termini di significato attribuito al maggiore avanzo di amministrazione che esso determina, potendo ingenerare nel dibattito politico e nei cittadini il convincimento errato di un prelievo eccessivo in rapporto alle esigenze di spesa dell'ente.

Pur non essendo disponibili dati analitici in ordine all'ammontare dei residui attivi connessi a ruoli formati dai comuni in carico agli agenti della riscossione del Gruppo Equitalia, va tenuto presente che al 30 aprile 2013 il carico residuo, al netto delle sospensioni e dei ruoli emessi nei confronti di soggetti già falliti al momento dell'iscrizione, era di 13,5 miliardi di euro¹¹. E',

definendo le modalità e i tempi per la gestione associata di tali funzioni; riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto; 6) assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti, prevedendo, in particolare, che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia, subordinatamente alla trasmissione a queste ultime di informazioni idonee all'identificazione della natura e delle ragioni del credito, con la relativa documentazione; 7) prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione, da adottare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; 8) prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi".

¹⁰ Cfr. Il dPCM 28 dicembre 2011, concernente la sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - Allegato n. 2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - punto 3.3.

¹¹ Dato desumibile dalla Tabella 1 fornita dal Governo in sede di risposta all'interrogazione a risposta immediata in Commissione presentata dall'On.le E. Zanetti il 2 luglio 2013 (cfr. Bollettino Commissione VI dell'11 luglio 2013, pag. 122).

pertanto, lecito presumere che una parte non irrilevante di enti comunali continui a conservare tra i propri residui attivi ingenti partite ormai da considerare nella sostanza non riscuotibili, sebbene ancora formalmente non dichiarate inesigibili.

Proprio in relazione all'esistenza di tali situazioni, per gli enti in sperimentazione dei nuovi principi contabili era stato previsto, con l'art. 1 del DL 126 del 2013, non convertito, che "l'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di cui di cui all'articolo 14 del dPCM 28 dicembre 2011 e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" fosse ripianato in non più di dieci anni.

Della materia si occupa ora lo schema di decreto legislativo correttivo del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale, nel sostituire l'art. 3 del citato d.lgs. 118, stabilisce che "le modalità e i tempi di copertura dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, derivante dall'adeguamento dei "residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria" sono definiti con dPCM (comma 15 del nuovo art. 3), prevedendo che, nelle more dell'emanazione del suddetto dPCM, l'eventuale maggiore disavanzo sia ripianato per una quota pari almeno al 15 per cento l'anno nei primi tre anni a decorrere dal 2015 (comma 16 del nuovo testo dell'art. 3).

La gestione delle quote inesigibili

Un altro elemento di criticità nella gestione delle entrate delle amministrazioni comunali è costituito dal controllo delle quote inesigibili.

Ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 112 del 1999, l'agente della riscossione è tenuto a trasmettere, con specifiche modalità, la comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo.

Si tratta di un termine che è stato ripetutamente prorogato, da ultimo con l'art. 1, comma 350, della legge n. 228 del 2012, fino al 31 dicembre 2014.

Tutto ciò ha determinato un sistematico slittamento dei termini entro i quali avrebbero dovuto effettuarsi i controlli da parte dei comuni e, in assenza di rilievi sull'operato dell'agente, si sarebbe dovuto procedere all'accertamento dell'inesigibilità e, come si è già accennato, alla conseguente cancellazione dell'eventuale residuo attivo ancora iscritto.

La procedura prevede, infatti, che dopo il decorso di tre anni dalla comunicazione di inesigibilità, l'agente della riscossione sia automaticamente scaricato.

Sulla base della normativa in vigore, il termine iniziale del triennio entro il quale effettuare i controlli relativamente ai ruoli consegnati anteriormente al 2012 dovrebbe decorrere dal 1° gennaio 2015, anche se non appare chiaro quali effetti, ai fini della decorrenza del periodo entro il quale devono essere effettuati i controlli, debbano essere attribuiti alle comunicazioni presentate prima del termine più volte prorogato, ma dopo un triennio dalla consegna del ruolo.

Quanto al tipo di controlli sull'operato dell'agente della riscossione che l'ente titolare del credito è tenuto ad effettuare, occorre distinguere quelli che riguardano gli aspetti essenzialmente procedurali, previsti nel comma 2 dell'art. 19 citato (mancata tempestiva notificazione della cartella, mancata comunicazione annuale dello stato delle procedure, mancata tempestiva comunicazione della inesigibilità, ecc.) da quelli, di carattere sostanziale, di cui alla previsione del comma 4 dello stesso art. 19, che dà la possibilità all'ente impositore di segnalare l'esistenza di nuovi beni da sottoporre ad esecuzione o di indicare la possibilità di nuove azioni a tutela del creditore.

E' indubitabile come la complessità della materia e i continui rinvii delle procedure costituiranno un notevole ostacolo alla corretta gestione delle comunicazioni di inesigibilità

negli anni a venire per enti spesso carenti di personale specializzato nella specifica attività e gravato da rilevanti carichi di lavoro.

La mancata rilevazione degli oneri connessi alle quote inesigibili

Un ulteriore aspetto di notevole rilievo della riscossione tramite ruolo è quello della tempestività con la quale, in caso di inesigibilità, sono rilevati nella contabilità dei comuni gli importi dovuti all'agente della riscossione per lo svolgimento delle singole procedure.

Infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 6, del d.lgs. n. 112 del 1999, "All'agente della riscossione spetta, altresì, il rimborso degli specifici oneri connessi allo svolgimento delle singole procedure...", rimborso che è a carico dell'ente creditore "se il ruolo viene annullato per effetto di provvedimento di sgravio o in caso di inesigibilità".

Le tipologie delle spese oggetto di rimborso e la misura del rimborso, nonché le relative modalità di erogazione sono state determinate con decreto del Ministero delle finanze del 21 novembre 2000.

In una logica di competenza economica si sarebbe potuto ritenere che, all'atto dell'emissione del ruolo, l'ente impositore dovesse rilevare, quale posta correttiva, l'ammontare delle spese che prevedibilmente dovrà essere rimborsato all'agente della riscossione, tenendo conto del *trend* di inesigibilità conosciuto e dell'entità delle spese mediamente dovute.

Viceversa, in un sistema di contabilità finanziaria, quale quello adottato dagli Enti locali, e considerate le continue proroghe stabilite per la presentazione della comunicazione di inesigibilità, la generalità dei comuni non ha rilevato alcun onere per le spese da rimborsare all'agente della riscossione, restando sempre in attesa di avere formale notizia della inesigibilità e della richiesta di rimborso delle spese.

Si tratta, pertanto, di un problema che assumerà non trascurabile rilievo, all'approssimarsi del termine stabilito per l'esame delle quote inesigibili (31 dicembre 2018).

In proposito va, comunque, ricordato che il comma 6-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. 112 del 1999, aggiunto dall'art. 23, comma 32, lett. *b*), del DL 98 del 2011, stabilisce che "Il rimborso delle spese di cui al comma 6, lett. *a*), maturate nel corso di ciascun anno solare e richiesto entro il 30 marzo dell'anno successivo, è erogato entro il 30 giugno dello stesso anno. In caso di mancata erogazione, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare". Da quanto risulta, le prime richieste di rimborso sono arrivate ai comuni nel marzo del 2013 con riferimento agli anni 2011 e 2012.

Scelte organizzative per la riscossione spontanea e per quella coattiva

Pur non disponendo di dati generali, si può ritenere che per l'attività di riscossione spontanea - che si sostanzia per lo più nell'emissione di avvisi di pagamento o di altre comunicazioni - si stia progressivamente affermando il modello della gestione diretta, spesso supportata da un *partner* esterno per le lavorazioni massive. Ciò in considerazione della progressiva riduzione dei costi che le amministrazioni stanno realizzando, anche grazie all'uso dell'informatica e della telematica.

Naturalmente le scelte organizzative delle amministrazioni sono fortemente condizionate, oltre che da fattori esterni, quali la disponibilità di soggetti abilitati al servizio, da fattori organizzativi interni, soprattutto connessi alla presenza di personale idoneo allo svolgimento del servizio e all'esistenza di limitazioni normative alla possibilità di costituire nuove società.

Per quanto attiene alla riscossione coattiva, essa è stata finora prevalentemente affidata ad Equitalia, almeno per quanto concerne i tributi immobiliari e la TARSU (dove non sostituita

dalla tariffa); numerosi sono pure i casi di affidamento del servizio di riscossione ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, in particolare per i tributi collegati alle attività produttive.

La tendenza a gestire direttamente anche la riscossione coattiva era stata in passato ostacolata dalle diverse modalità procedurali utilizzabili.

In proposito va ricordato che l'evoluzione del quadro normativo (art. 7, comma 2, del DL n. 70 del 2011 e successive modificazioni) ha riconosciuto ai comuni che effettuano direttamente la riscossione coattiva delle proprie entrate la possibilità di avvalersi dell'ingiunzione di cui al testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, nella forma c.d. "rafforzata", che consente l'utilizzazione, in quanto compatibili, di alcuni istituti previsti dal Titolo II del DPR n. 602 del 1973 per la riscossione coattiva tramite ruolo: ordine di pagamento diretto al terzo (art. 72-bis); dichiarazione stragiudiziale (art. 75-bis); ipoteca sugli immobili (art. 77); fermo amministrativo (art. 86).

Una delle principali difficoltà che incontrano attualmente i comuni che intendono avvalersi della riscossione coattiva mediante ingiunzione di pagamento è costituita dall'indisponibilità di ufficiali di riscossione, a causa del mancato espletamento dei relativi concorsi (l'ultimo è stato nel 2002). Ciò costringe gli enti a ricercare partner esterni dotati della richiesta professionalità.

Naturalmente, come si è rilevato all'inizio, tutta la materia è tuttora oggetto di ampia riconsiderazione nell'ambito del disegno di legge delega all'esame del Parlamento, che sembra delineare scelte in parte contrastanti con il quadro normativo in vigore.

La Corte non può, tuttavia, esimersi dal rilevare con preoccupazione, come ha già fatto in passato¹², il progressivo indebolimento degli strumenti di riscossione coattiva dei crediti erariali, indebolimento che non può non riflettersi anche sull'efficacia e sulla tempestività della riscossione coattiva riguardante i crediti tributari ed extra tributari delle amministrazioni locali.

¹² Si richiama, in particolare, il paragrafo sull'evasione da riscossione contenuto nel documento recante *considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale*, predisposto in occasione dell'audizione del Presidente della Corte presso le Commissioni Bilancio (V) e Finanze (VI) della Camera dei Deputati svoltasi il 19 giugno 2013 (pagg. 15-16).

Riquadro 2 - Società e organismi partecipati dalle amministrazioni locali

In questi anni le misure assunte per riportare il fenomeno degli organismi e delle aziende partecipate dalle amministrazioni territoriali entro confini più coerenti con un assetto efficiente e concorrenziale non hanno ottenuto i risultati desiderati. Si tratta di un fenomeno di dimensioni ragguardevoli che incide sulla leggibilità dei risultati contabili e la confrontabilità delle scelte gestionali, in tal modo alterando la dimensione effettiva delle risorse gestite e, quindi, sulla funzionalità dei meccanismi perequativi. Esso condiziona anche la tenuta degli obiettivi economici e la verifica del contributo degli enti agli obiettivi nazionali.

L'estensione delle analisi sui fabbisogni standard anche a tali forme organizzative non elimina completamente il velo che rende in alcuni casi meno intelligibile il risultato ottenuto con queste forme gestionali. La scelta assunta di recente di rinunciare, nella sostanza, ad un consolidamento di tali forme organizzative nei conti dell'ente anche per la verifica nel Patto di stabilità interno, richiede una attenta valutazione.

Il nuovo impianto normativo dettato dalla legge di stabilità per il 2014 sembra modificare l'orientamento finora seguito: vengono infatti ridimensionati gli obiettivi di dismissione¹³ assunti in precedenza, come pure i tentativi di estendere alle società partecipate i vincoli del Patto¹⁴, privilegiando, invece, la strada della responsabilità e dell'autonomia decisionale dell'ente e dell'autonomia operativa della società.

La nuova impostazione sembra prendere le mosse dalla consapevolezza che percorsi di forte riduzione del perimetro delle partecipazioni locali non potrebbero produrre di per sé i risultati attesi in termini di razionalizzazione delle strutture e contenimento della spesa, se non fossero risolti nel contempo nodi cruciali come quello del riassorbimento delle perdite, degli esuberi occupazionali e del debito. Società con perdite croniche, sovradimensionate nel personale e con un debito insostenibile, non troverebbero infatti acquirenti sul mercato, né potrebbero essere liquidate se non mettendo a rischio le realtà economiche locali.

In particolare, il problema delle perdite riguarda circa il 33 per cento delle società partecipate da Comuni e Province, e nel 12 per cento dei casi la perdita è reiterata nell'ultimo triennio. Di 3.949 società rilevate dalla Corte di conti nel 2012, 469 hanno chiuso con segno negativo consecutivamente nel triennio, con un valore complessivo medio di 652,6 milioni di perdita. Nelle società di servizi pubblici locali (acqua e rifiuti, energia e gas, trasporti) si è concentrato il 64,6 per cento del valore totale delle perdite croniche del 2012 (625,9 milioni), così distribuito: 2,9 per cento nel settore energia e gas, 18,3 nel settore acqua e rifiuti, 43,2 nel settore trasporti. Va tenuto presente che su quest'ultimo settore ricade il risultato d'esercizio negativo dell'Azienda romana per la mobilità (ATAC) che nel solo 2011 ha rappresentato il 28,6 per cento del totale delle perdite croniche su scala nazionale (179,2 milioni). Con riferimento alle

¹³ Assoggettate alle regole del Patto sono, al momento, solo le aziende speciali e le istituzioni. A distanza di oltre un anno dalla modifica apportata al TUEL (art. 114, c. 5-bis) non sono ancora state definite le modalità attuative del vincolo. Mentre risultano avviate alcune sperimentazioni a livello locale come ad esempio nella regione Basilicata che con la LR n. 33/2010 ha disciplinato il concorso del sistema degli enti strumentali, delle aziende ed altri organismi sottoposti a vigilanza e tutela della Regione alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica regionale per il periodo 2011-2013.

¹⁴ La scelta di privatizzare o liquidare società partecipate risulta definitivamente abbandonata solo per le società di servizi pubblici locali. Infatti, l'obbligo di liquidazione è mantenuto per le società strumentali (oltre che per aziende speciali e istituzioni) a decorrere dal 2017, ma in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti. Mentre obblighi assoluti di dismissione sono rimasti solo per le società non inerenti agli scopi istituzionali di cui si dispone la proroga di quattro mesi (in verità quando ormai erano scaduti i termini dal dicembre 2010) fino alla fine di aprile 2014.

società che più frequentemente chiudono in perdita, e su cui l'intervento di razionalizzazione è più urgente, va considerato che il 77 per cento è rappresentato da società strumentali.

La scelta strategica recentemente adottata appare quella di responsabilizzare l'ente locale in un percorso di risanamento delle sue società, strumenti individuati dalle amministrazioni per svolgere in forma economicamente più vantaggiosa ed efficiente funzioni e servizi che rimangono loro intestati.

L'ente locale, infatti, dovrà costituire un accantonamento in un apposito fondo vincolato le cui modalità di quantificazione sono diverse a seconda che si tratti di *performance* negative ma che migliorano nel tempo, con risultato medio negativo del triennio 2011-2013 peggiore rispetto al risultato negativo dell'esercizio 2014 e successivi (comma 552, lett. a), e *performance* negative che peggiorano nel tempo, in cui, viceversa, il risultato 2014 è più negativo di quello medio del triennio 2011-2013.

Il mancato conseguimento di tale obiettivo produce per l'ente partecipante conseguenze che potranno rivelarsi anche particolarmente onerose, con intuibili pesanti ricadute sia sulla fiscalità generale che sulla collettività di riferimento, la quale oltre al peso del risanamento, dovrà anche rinunciare alla quantità e qualità di servizi finanziabili con i fondi vincolati.

Sempre in un'ottica di maggiore responsabilità di controllo dell'ente è previsto che sia quest'ultimo a governare direttamente anche il contenimento della spesa di personale delle società controllate, delle aziende e delle istituzioni e sono state conseguentemente abrogate le norme che imponevano dei limiti generalizzati per legge (commi 10 e 11 dell'art. 4 del DL 95/2012).

Gli Enti locali dovranno altresì governare le procedure di mobilità (ora previste anche per le società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni) attraverso la definizione di piani industriali di razionalizzazione di spesa e di risanamento che, con riguardo ai servizi pubblici locali, dovranno avere a riferimento non singole società, ma interi settori economici.

Dovranno costituire strumenti di realizzazione di forme di gestione per ambiti territoriali ottimali, da tempo obbligatorie, tali da garantire dimensioni adeguate, economie di scala e massimizzazione di efficienza, anche in relazione agli standard di costo e di servizio applicati.

Le disposizioni sulla mobilità possono interessare un numero molto elevato di lavoratori. Con esclusivo riguardo alle controllate da Enti locali, le rilevazioni effettuate dalla Corte nel 2012 hanno evidenziato 2653 società con partecipazione pubblica superiore al 50 per cento, presso le quali prestano servizio 241.727 unità di personale. La distribuzione del personale vede una concentrazione molto alta nel settore dei trasporti e rilevante in quello idrico e rifiuti, settori tipicamente *labour intensive*: il numero medio di unità di personale presso ciascuna società di trasporti controllata è di 391 e di 118 nel settore idrico e rifiuti; molto più basso il numero di occupati nel settore energia e gas, pari, in media, a 46 unità per ciascuna società e a 64 unità in settori diversi dai SPL.

Riquadro 3 - Il patto di stabilità interno ed i principi del federalismo

Un ruolo non secondario nel nuovo impianto federalista delineato dalla legge 42/2009 veniva affidato al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, naturale quindi il riferimento al Patto di stabilità interno quale strumento privilegiato di coordinamento dinamico della finanza pubblica. A distanza di quattro anni dall'entrata in vigore della legge, non è ancora stata avviata una riforma in senso federalista del patto, sottoposto invece ad una serie continua di micro interventi di revisione che non sempre hanno seguito la direzione tracciata dal legislatore del 2009. Tre aspetti vanno sottolineati, ad avviso della Corte

La regionalizzazione del Patto

La legge 42 apre a questa nuova prospettiva (art. 12, c. 1, lettera l) e art. 17, c. 1, lettera e)) resa poi operativa a partire dalla legge di stabilità per il 2011. Come emerso sin dalle prime sperimentazioni regionali, la differenziazione e flessibilizzazione territoriale degli obiettivi ben si inquadra nella cornice federalista, consentendo di sfruttare al meglio tutte le potenzialità finanziarie di un territorio e di soddisfare, nel contempo, i diversi fabbisogni di spesa degli enti ivi localizzati.

Tuttavia proprio le differenti condizioni finanziarie delle Regioni hanno fatto emergere la necessità di interventi correttivi da gestire a livello nazionale per evitare che l'appartenenza degli Enti locali ad alcuni territori piuttosto che ad altri potesse costituire una condizione di svantaggio. Ne sono un esempio l'introduzione del patto nazionale orizzontale (art. 4-ter del DL 16/2012) e del patto nazionale verticale (legge di stabilità per il 2014, art. 1, c. 542), come pure la centralizzazione della distribuzione dei maggiori spazi finanziari da concedere per spese in conto capitale per il 2014. La via della regionalizzazione non può comunque essere abbandonata poiché costituisce giusto il paradigma della procedura di accesso all'indebitamento dei singoli enti prevista dalla legge n. 243/2012: la legge rinforzata infatti, al fine di garantire l'equilibrio complessivo a livello territoriale, promuove l'intesa tra tutti gli enti territoriali della regione per lo scambio di spazi finalizzati a spesa di investimento finanziata in debito.

I principi di virtuosità e premialità

Tali principi sono richiamati più volte nella legge 42. Nel percorso attuativo sono emerse, tuttavia, alcune difficoltà: numerosi sono stati i rinvii e le sospensioni; ma, soprattutto, particolare difficoltà ha incontrato la individuazione di contenuti univoci e stabili che dessero sostanza ai principi stessi.

Nell'ultima versione del Patto i meccanismi di premialità - costruiti non senza fatica con il DL 98/2011 e con la legge 220/2010 - sembrano essere stati definitivamente sacrificati per rendere più sostenibili gli obiettivi di tutti gli enti ed in particolare di quelli maggiormente in difficoltà: si pensi alla copertura della clausola di salvaguardia introdotta per evitare che ci siano enti con obiettivi di saldo peggiorati di oltre il 15 per cento rispetto al previgente metodo di calcolo, alla destinazione degli effetti finanziari derivanti dall'applicazione delle sanzioni per mancato rispetto del Patto per la riduzione dell'obiettivo di saldo degli stessi enti inadempienti e, sempre a titolo esemplificativo, alla sospensione del meccanismo della virtuosità al fine di incentivare gli enti partecipanti alla sperimentazione dei nuovi sistemi contabili.

Il superamento del riferimento alla spesa storica

I molteplici interventi di manutenzione della regola fiscale sono stati caratterizzati da esigenze contingenti: correggere effetti anomali e distorsivi conseguenti all'adozione di un metodo standard per tutti gli enti territoriali, ovvero rendere coerente lo strumento con i sempre più stringenti obiettivi di finanza pubblica.

Nell'attesa, quindi, della individuazione di un "nuovo patto di stabilità interno fondato, nel rispetto dei principi del federalismo fiscale, sui saldi, sulla virtuosità degli enti e sulla riferibilità delle regole a criteri europei" (art. 20 DL 98/2011), il meccanismo di calcolo dei saldi obiettivo continua a rimanere legato al criterio della spesa storica, anche se uno degli assi portanti della riforma del 2009 era proprio nel superamento di tale parametro.

Di fatto la regola fiscale ancorata tuttora agli impegni effettivamente sostenuti non è riuscita ad innescare un processo diffuso di revisione strutturale e di efficientamento della spesa. Ne è dimostrazione l'andamento crescente della spesa corrente nel triennio 2009-2011 (nuova base di calcolo per il patto 2014) registrato da molte realtà comunali a fronte di obiettivi di Patto che nello stesso arco temporale risultavano sempre più ambiziosi.

ALLEGATO 2



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA LEGGE DI STABILITÀ

febbraio 2014

PAGINA BIANCA

INDICE

Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento

Il quadro di finanza pubblica e la legge di stabilità 2014

L'impostazione della manovra di bilancio: alcune considerazioni

Considerazioni conclusive

Riquadro 1 – La previsione della spesa per interessi

Riquadro 2 – Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi

Riquadro 3 – La legge di stabilità per il 2014: l'iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa

Riquadro 4 - La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro

Riquadro 5 – Il DL 35/2013 : il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni

Per le valutazioni sul quadro macroeconomico e sulle prospettive di finanza pubblica, la Corte si è avvalsa del supporto fornito da Cer, Prometeia e Ref che, su indicazioni della Corte, provvedono periodicamente a fornire previsioni di "consenso" e simulazioni sugli effetti economico finanziari di specifici provvedimenti.

PAGINA BIANCA

Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento

1.

La legge di stabilità 2014 avvia il percorso programmatico delineato, dopo l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, nella Nota di aggiornamento al DEF di settembre e riconfermato nel Documento programmatico di bilancio (DPB) trasmesso alla Commissione europea lo scorso ottobre.

Alla legge sono attribuiti sia obiettivi di consolidamento del risanamento fiscale che di sostegno alla crescita, attraverso un primo taglio del cuneo fiscale e interventi volti a favorire l'accesso al credito e la ripresa degli investimenti pubblici.

Una strategia di intervento che, con il piano 'Destinazione Italia', si completa poi prevedendo una semplificazione delle procedure amministrative tale da promuovere e attrarre gli investimenti esteri. Tutte riforme senza impatti finanziari significativi sui saldi pubblici e alle quali vengono attribuiti forti effetti sulla crescita, attraverso un ambiente più favorevole per il ciclo di vita degli investimenti, lo sviluppo del turismo, un miglior utilizzo del patrimonio culturale, l'attrazione di capitale umano.

Ancora da precisare è invece quello che, nelle linee programmatiche del Governo, è indicato come il terzo pilastro dell'azione programmata: un processo di privatizzazioni e dismissioni volto a ridurre il debito pubblico e a migliorare l'efficienza complessiva del sistema. Solo di recente è stata annunciata l'intenzione di procedere alla dismissione di quote significative di Poste S.p.A. e dell'Enav.

Confermato nel preconsuntivo 2013 l'indebitamento netto al 3 per cento del Pil e un disavanzo strutturale allo 0,5 per cento (con aggiustamenti rispetto al 2011 e 2012 superiori ai 0,5 punti percentuali all'anno richiesti), la manovra approvata prevede, per il 2014, interventi espansivi dell'ordine di 2,5 miliardi, che elevano il valore del disavanzo programmatico al 2,5 per cento del Pil. Per il successivo biennio, le misure assumono, invece, un carattere restrittivo misurabile in poco meno di 11 miliardi, così da ricondurre l'indebitamento netto, nelle previsioni del Governo, all'1,6 per cento nel 2015 e allo 0,8 per cento nel 2016. Nonostante l'incremento disposto con la legge di stabilità, nel 2014 l'indebitamento netto nominale, quindi, dovrebbe migliorare di circa 0,5 punti percentuali rispetto all'anno appena concluso. Minore (appena 0,1 punti) la riduzione del saldo strutturale, che si posizionerebbe al -0,3 per cento rispetto al -0,4

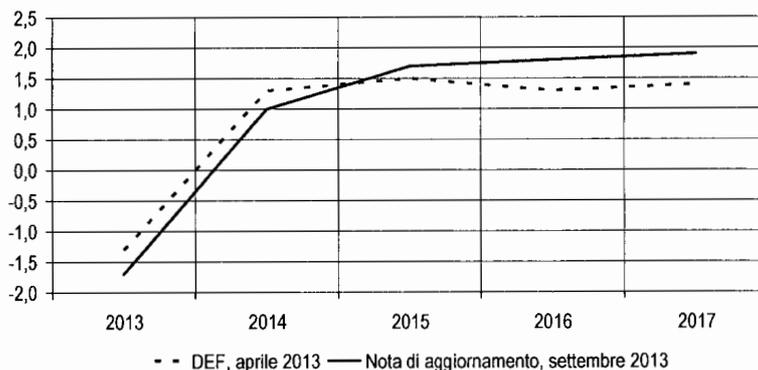
dell'esercizio precedente. Nel quadro previsivo sottoposto alla Commissione con il DPB, l'attivazione della cosiddetta "clausola per gli investimenti" (prevista dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita), per avviare alcuni progetti d'investimento cofinanziati dall'Unione europea nel 2014, per circa lo 0,3 per cento del Pil permetterebbe all'Italia di raggiungere, come si era impegnata, l'equilibrio strutturale di bilancio già nel 2014.

2.

Il quadro di finanza pubblica delineato dal Governo è strettamente connesso alla previsione di crescita dell'economia.

Già lo scorso ottobre, in sede di audizione parlamentare presso le Commissioni Bilancio riunite della Camera e del Senato, la Corte ebbe ad osservare che l'operare della legge di stabilità si collocava sullo sfondo di una previsione governativa per l'economia italiana piuttosto favorevole. Il saggio di crescita, dopo la contrazione del Pil di poco meno di 6 punti cumulata nel triennio 2011-2013 salirebbe, infatti, all'uno per cento nel 2014, per accelerare progressivamente fino all'1,9 per cento del 2017. Secondo le valutazioni governative, nel 2016 il Pil tornerebbe al di sopra del livello precedente l'avvitamento recessivo del 2011; verrebbero inoltre recuperati circa due terzi della perdita di prodotto subita dall'avvio della crisi, nel 2008.

Grafico 1 - Previsioni governative sull'andamento del Pil reale



Nel presentare la Nota di aggiornamento del DEF, il Governo rivedeva il quadro macroeconomico sotteso alle previsioni tendenziali di finanza pubblica. La revisione prendeva atto, per il breve termine, di un eccesso di ottimismo manifestato in fase di

redazione del DEF dell'aprile precedente, mentre per il medio termine innalzava le stime di crescita, sulla base degli effetti espansivi attribuiti al decreto di sblocco dei pagamenti della PA e ad altre riforme a carattere strutturale.

La previsione di crescita veniva ribassata di 4 e 3 decimi di punto per gli anni 2013-2014 e invece rialzata progressivamente fino a raggiungere mezzo punto a fine periodo (grafico 1).

Grafico 2 - Previsioni governative sull'andamento dell'inflazione (deflatore del Pil)

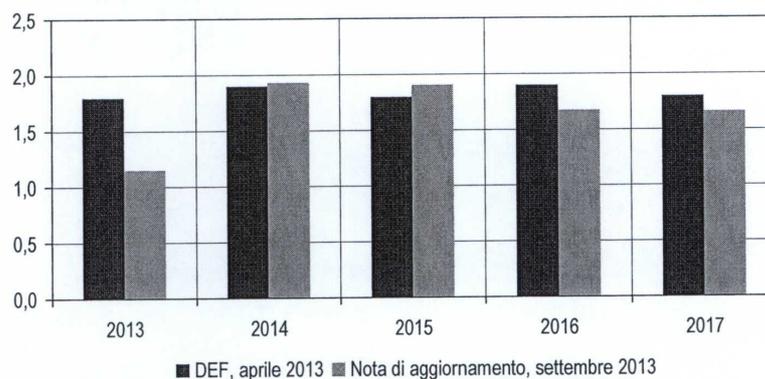
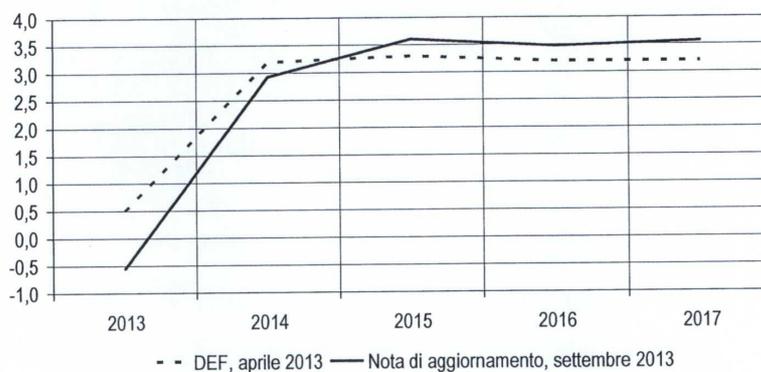


Grafico 3 - Previsioni governative sull'andamento del Pil nominale



La contestuale revisione delle stime sull'andamento dell'inflazione (grafico 2), in netto rallentamento già dal mese di marzo, si traduceva inoltre, per il 2014, in un mutamento di segno della variazione prevista per il Pil nominale: prima previsto in aumento dello 0,5 per cento e, nella Nota, in riduzione dello 0,5. Nell'orizzonte di medio periodo, l'aspettativa di una più accentuata dinamica del prodotto permaneva, invece, anche nei valori nominali (grafico 3).

Le ragioni che spiegavano la minore crescita del 2013-2014 erano rinvenute principalmente nell'andamento delle variabili internazionali, e *in primis* nella non soddisfacente dinamica degli scambi mondiali, che la Nota di aggiornamento ipotizzava non superare il 5 per cento, a fronte del quasi 6 per cento indicato nel DEF. Più

sfavorevole risultava anche la nuova ipotesi sul prezzo del petrolio (113,6 invece che 106,4 dollari per barile). Ciò a fronte di un'evoluzione degli indicatori congiunturali domestici che, di contro, mostrava chiari segnali di superamento della recessione e di assunzioni più favorevoli sia sul tasso di cambio dell'euro verso il dollaro (1,32 contro 1,35) sia sul livello dei tassi di interesse.

Quest'ultimo elemento veniva, in particolare, evidenziato nel successivo Documento Programmatico di Bilancio (DPB) dove il livello dei tassi a breve e a lunga per il 2014 era fissato, rispettivamente, a 0,87 e 4,45 per cento, contro i valori di 2,7 e 5,3 per cento assunti nel DEF.

All'interno di questo quadro di riferimento, i possibili rischi erano attribuiti: alla sensibilità del prezzo del petrolio; all'instabilità politica del Medio Oriente; all'eventualità di un più rapido inasprimento della politica monetaria statunitense (con pregiudizio per i tassi di interesse) e di un più accentuato rallentamento delle economie emergenti (con conseguenze sulla dinamica del commercio internazionale); al verificarsi di nuove tensioni sui mercati finanziari (con effetti ulteriori di razionamento del credito a famiglie e imprese).

Nel confronto con le previsioni di Consenso dei tre Istituti indipendenti (Cer, Prometeia e Ref) assunte dalla Corte, le quantificazioni della Nota di aggiornamento risultavano, tuttavia, ancora caratterizzate da una maggiore dose di ottimismo, sia per il 2014 (nonostante il ribasso rispetto alle precedenti stime ufficiali), sia, e ancor più, per il medio periodo per cui il documento incorporava una non trascurabile accelerazione della crescita. Le stesse *Previsioni di Autunno* della Commissione, pubblicate nel successivo mese di novembre, indicavano una variazione del Pil dello 0,7 per cento per il 2014 e dell'1,2 per cento per il 2015.

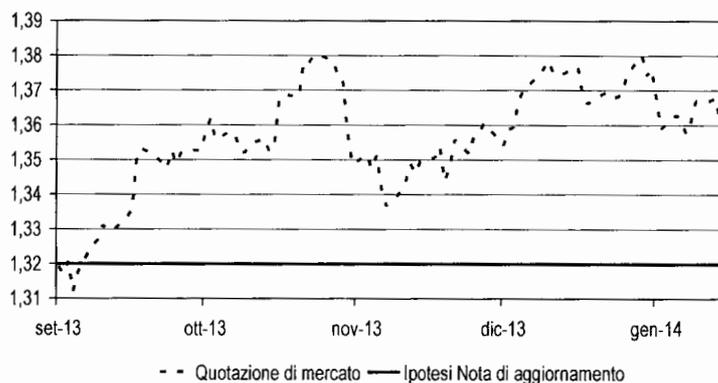
3.

Gli indicatori congiunturali più recenti offrono una conferma del rafforzamento del ciclo economico, ma al contempo segnalano la presenza di alcune criticità.

Sul fronte internazionale, va innanzitutto osservato che il Fondo monetario internazionale (*World economic outlook Update* 21 gennaio 2014) ha appena ribassato le stime di crescita del commercio internazionale, portandole per il 2014 dal 4,9 al 4,4 per cento e per il 2015 dal 5,8 al 5,2 per cento, valori inferiori a quelli assunti nella Nota di aggiornamento. L'effetto combinato di una minore espansione degli scambi mondiali e di un cambio più forte (la moneta unica è rimasta costantemente al di sopra del valore di 1,32 dollari indicato dal Governo, con una media di 1,35 e un valore corrente superiore a 1,36 – grafico 4), indebolisce le prospettive delle esportazioni italiane e mette in luce possibili fattori di fragilità dello scenario di previsione. L'indebolimento

delle prospettive internazionali è invece in buona parte già incorporato nelle previsioni indipendenti.

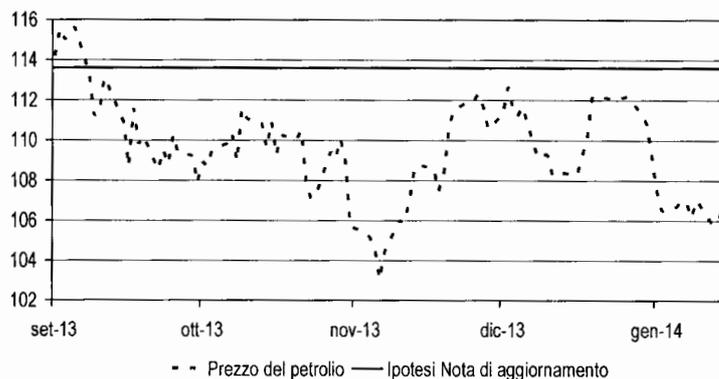
Grafico 4 - Tasso di cambio euro/dollaro



Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg.

Molto diverso, ma in questo caso più favorevole rispetto a quanto assunto dal Governo (nella Nota di aggiornamento si prevede una quotazione costante in tutto il periodo di previsione, pari a 113,6 dollari al barile), è stato l'andamento del prezzo in dollari del petrolio, sceso nel periodo settembre 2013-gennaio 2014 da una quotazione di circa 116 dollari a 106 dollari. Il calo del prezzo del greggio contribuisce alla discesa dei prezzi interni e riduce al contempo i costi di produzione per le imprese (grafico 5).

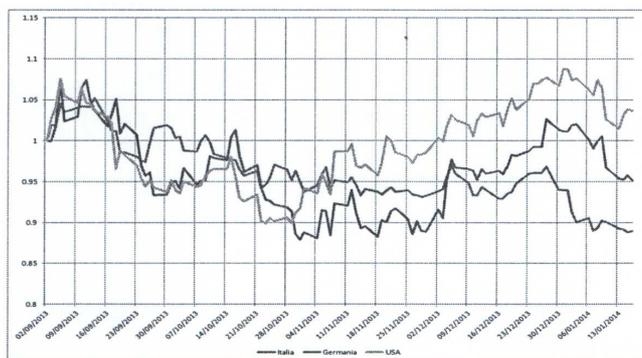
Grafico 5 - Prezzo in dollari del petrolio (qualità Brent)



Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg.

Più delicato è valutare il rischio sui tassi di interesse. Una tendenza al rialzo dei rendimenti ha preso avvio dallo scorso maggio, quando la *Federal Reserve* ha annunciato l'intenzione di abbandonare gradualmente le misure non convenzionali di politica monetaria adottate all'indomani della crisi finanziaria. I mercati hanno risposto con rapidità inattesa a questo annuncio: nell'arco di due mesi i tassi a lunga statunitensi sono saliti dall'1,9 al 3 per cento; contestualmente, i rendimenti tedeschi sono passati dall'1,3 al 2 per cento e quelli italiani dal 3,8 al 4,8 per cento. Questa spinta iniziale si è però attenuata e gli andamenti osservati dopo la diffusione della Nota di aggiornamento sono stati più oscillanti (grafico 6).

Grafico 6 - Tassi di interesse internazionali e italiani: l'andamento da settembre a oggi (rendimenti dei titoli di stato decennali, indici, settembre 2013=1)



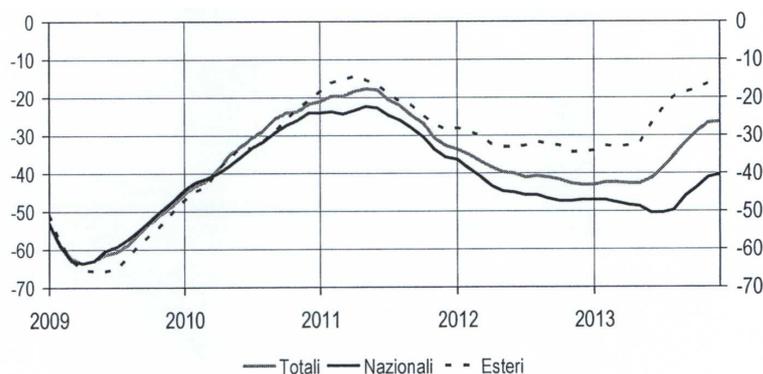
Fonte: elaborazioni su dati Bloomberg

A una prima fase di discesa dei rendimenti ne è seguita una seconda di rialzo e poi una terza, più recente, di nuovi ribassi. I valori massimi non hanno comunque mai superato i livelli dello scorso giugno. All'interno di questo più recente movimento oscillatorio, i tassi italiani hanno registrato un andamento che, dall'inizio di settembre ad oggi, si è tradotto in una riduzione di circa 50 punti base. Al momento, il rendimento decennale dei titoli italiani è oltre 6 decimi di punto inferiore a quanto indicato nel DPB. Fino ad ora, le tensioni internazionali sui tassi, che pure sussistono, non hanno quindi recato pregiudizio alla situazione italiana.

Questo non significa, automaticamente, che ulteriori rialzi dei tassi mondiali non possano scaricarsi sui rendimenti dei titoli italiani.

4.

Anche gli indicatori congiunturali interni sembrano confermare il rafforzamento del ciclo in Italia, non senza, tuttavia, alcune incertezze.

Grafico 7- Giudizi sugli ordinativi industriali (saldo)

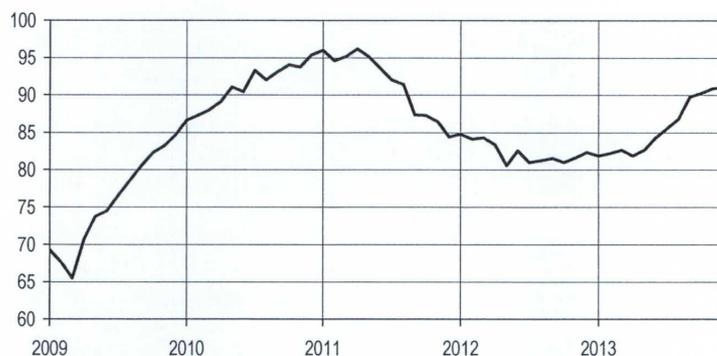
Fonte: Istat

Così, se le evidenze riferite a ordinativi, produzione industriale e fiducia delle imprese (grafici 7-9) mostrano un andamento inequivocabilmente crescente, meno univoca è la lettura per il clima di fiducia dei consumatori e il valore delle esportazioni (grafici 10 e 11), che sono tornati ad aumentare solo nell'ultima rilevazione, mentre sono proseguiti l'aumento del tasso di disoccupazione e la contrazione del credito. Nel complesso, comunque, le tendenze espansive sono prevalenti.

Grafico 8 - Ciclo della produzione industriale (variazioni %)

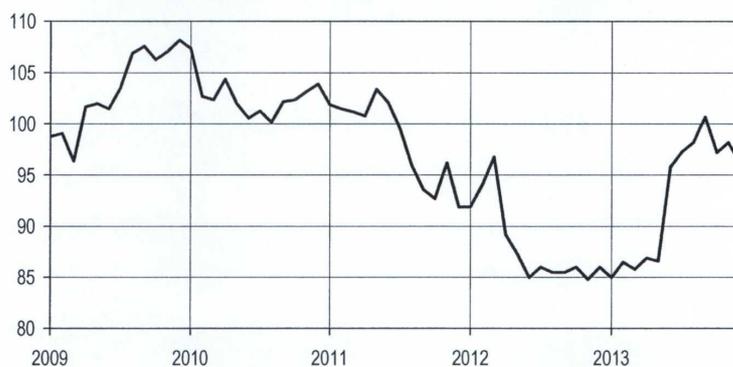
Fonte: Istat

Grafico 9 - Fiducia delle imprese (indici)



Fonte: Istat

Grafico 10 - Indice di fiducia dei consumatori (indici)



Fonte: Istat

Grafico 11 - Esportazioni per aree geografiche (variazioni %)



Fonte: Istat

5.

Il miglioramento del tono congiunturale non delinea, tuttavia, una “sorpresa” rispetto alle previsioni elaborate dagli Istituti indipendenti.

Il quadro di Consenso elaborato dopo l’approvazione della legge di stabilità (tavola 1) prende atto dei nuovi andamenti congiunturali, ma la previsione non viene modificata.

Tavola 1 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenze (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Esogene internazionali e tassi di interesse									
Commercio mondiale (var.%)	4,8	6,2	6,5	4,9	6,0	6,1	-0,1	0,2	0,4
Prezzo in \$ del petrolio	105,0	103,7	98,5	113,6	113,6	113,6	-8,6	-9,9	-15,1
Tasso di cambio euro/dollaro	1,34	1,31	1,29	1,32	1,32	1,32	0,0	0,0	0,0
Tasso a lungo termine (BTP 10 anni)	4,1	4,1	4,4	4,5*	n.d.	n.d.	0,4	-	-
Conto risorse e impieghi									
Pil	0,8	1,2	1,3	1,0	1,7	1,8	-0,2	-0,5	-0,5
Importazioni	2,7	4,2	4,4	4,2	4,8	4,5	-1,5	-0,6	-0,1
Consumi delle famiglie	0,3	0,7	1,0	0,5	1,1	1,5	-0,2	-0,4	-0,5
Consumi della PA e Isp	-0,2	0,4	0,4	-0,1	0,7	0,3	-0,1	-0,3	0,1
Investimenti fissi lordi	0,8	2,6	2,6	2,0	3,6	3,8	-1,2	-1,0	-1,2
Esportazioni	3,2	4,4	4,4	4,2	4,5	4,4	-1,0	-0,1	0,0
Deflatore del Pil	1,1	1,4	1,7	1,9	1,9	1,7	-0,8	-0,5	0,0
Pil nominale	1,9	2,6	3,0	2,9	3,6	3,5	-1,0	-1,0	-0,5
<i>Per memoria: tasso di disoccupazione</i>	12,8	12,4	11,9	12,4	12,1	11,8	0,4	0,3	0,1

* Da DPB 2014.

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref, gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Si prefigura una crescita del Pil inferiore all’1 per cento nel corrente anno e inferiore all’1,5 per cento nel 2015-2016; nel triennio, lo scostamento rispetto alla previsione governativa sale da 0,2 a 0,5 punti. Le differenze sono interamente riconducibili a una diversa valutazione sulle prospettive di ripresa della domanda interna. Secondo gli Istituti indipendenti, nella media del periodo considerato l’incremento dei consumi si fermerebbe allo 0,7 per cento, quello degli investimenti al 2 per cento; il Governo indica invece aumenti, rispettivamente, dell’1 e del 3,1 per cento. Più vicine sono le previsioni sull’andamento delle esportazioni: in media, in aumento del 4 per cento secondo il Consenso e del 4,4 per cento secondo il Governo.

Box 1 - Un confronto con le previsioni di 35 società indipendenti

Un riscontro delle previsioni di Consenso è possibile anche guardando alle stime di crescita, per l'anno in corso, prodotte da 35 previsori indipendenti e raccolte dai rapporti *Focus Economics e Consensus forecasts*.

Si sono in particolare confrontati gli esercizi di previsione elaborati a ottobre, in coincidenza con la diffusione della Nota di aggiornamento, con quelli oggi disponibili e si sono elaborati alcuni indicatori statistici.

Nella tavola A1 si osserva come, nel passaggio fra ottobre 2013 e gennaio 2014, poco sia cambiato. Il valore della crescita prevista è rimasta pari a 0,5 per cento, un dato che è anche quello mediano (che cioè raccoglie il maggior numero di indicazioni).

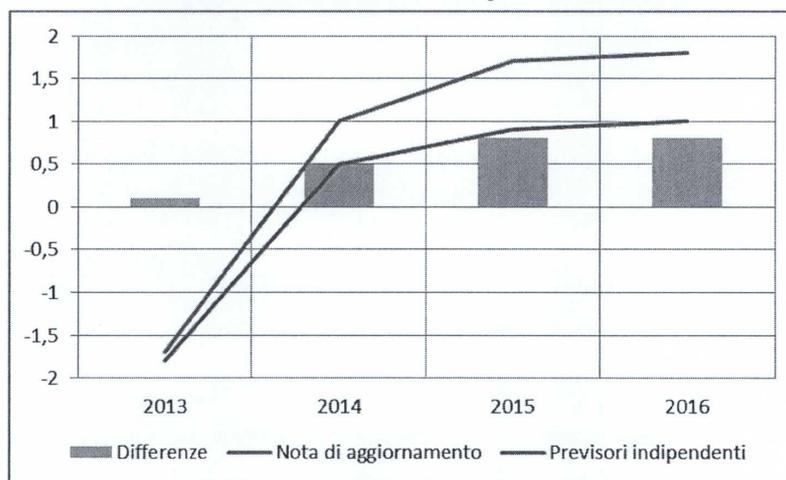
**Tavola A1 - Previsioni di crescita di consenso per il 2014:
valori e indicatori statistici di distribuzione**

	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	0,5	0,5
Mediana	0,5	0,5
Valore massimo	1,1	0,8
Valore minimo	-0,8	0,0
Deviazione standard	0,4	0,2

Fonte: elaborazioni su dati *Focus Economics e Consensus forecasts*.

La distribuzione intorno a questo valore medio si è nel contempo normalizzata, nel senso che si sono attenuati gli scostamenti che, a gennaio, trovavano espressione nella presenza di due estremi, rappresentati da un dato massimo di previsione dell'1,1 per cento e di un dato minimo pari a -0,8 per cento.

Grafico A1 - Previsioni ufficiali e indipendenti: un confronto



Fonte: Nota di aggiornamento, Focus economics e Consensus forecasts.

Se per il 2014 la stima prevalente degli istituti indipendenti indica una crescita del Pil di circa lo 0,5 per cento, più o meno la metà della proiezione assunta dal Governo, per il 2015-2016 la differenza sale a otto decimi di punto; piuttosto consistente se si considera

che il tasso di crescita atteso dai previsori indipendenti per il biennio è, in media, inferiore all'uno per cento.

6.

In conclusione, le più recenti previsioni confermano come gli andamenti della congiuntura osservati dopo la Nota di aggiornamento non sono tali da giustificare un rialzo delle stime di crescita. Né, tali andamenti, sembrano ricevere impulso dalla manovra di finanza pubblica. In altre parole, l'inversione del ciclo si sta effettivamente concretizzando, ma la velocità di uscita dalla recessione appare inferiore a quanto incorporato nei quadri programmatici.

Tra le maggiori incognite che incidono sul quadro macroeconomico non sembra esservi tanto il rischio di un aumento dei tassi, quanto la mancata trasmissione al settore reale delle condizioni di abbondante liquidità che si riscontrano sul mercato finanziario. Gli impieghi bancari continuano infatti a diminuire e ciò imbriglia la forza della ripresa, che anche per questa ragione rimane assai meno pronunciata che negli altri Paesi. È difficile che le molte ragioni sottostanti all'inaridimento dei flussi creditizi (necessità di ricapitalizzazione degli istituti bancari, elevata incidenza delle sofferenze, stringenza dei vincoli prudenziali imposti da Basilea 3) possano venire meno nel volgere di pochi mesi. Più probabile è che la restrizione creditizia continui, in media, anche nel 2014, per poi esaurirsi gradualmente a partire dal 2015. Fra i rischi paventati dal Governo l'assenza di credito è forse quello più vicino a materializzarsi.

Il quadro di finanza pubblica e la legge di stabilità 2014

7.

Gli scostamenti fra le previsioni indipendenti e le stime del Governo, rinvenibili nella costruzione dello scenario macroeconomico di riferimento, si riflettono nella valutazione prospettica della finanza pubblica (tavola 2 e grafico 12). In particolare, a fronte di un percorso programmatico che indica una discesa dell'indebitamento nominale in prossimità dell'1,5 per cento nel 2015 e al di sotto dell'1 per cento nel 2016, le quantificazioni dei tre Istituti indipendenti prospettano una riduzione più lenta del disavanzo, il cui valore rimarrebbe ancora vicino al massimo consentito dalle regole

europee nel 2014 e non scenderebbe, nel periodo di previsione, al di sotto del 2 per cento.

Tavola 2 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

(miliardi di euro)

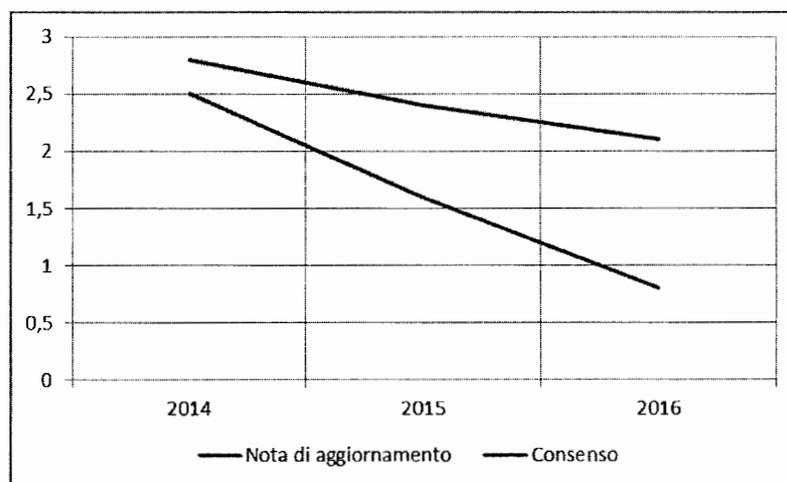
	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenze (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Entrate totali	767,9	783,1	803,1	777,0	798,0	820,5	-9,1	-14,9	-17,4
- % del Pil	48,3	48,0	47,8	48,5	48,1	47,7	-0,2	-0,1	0,1
Spese totali	811,7	822,2	836,6	816,7	825,0	834,5	-5,0	-2,8	2,1
- % del Pil	51,0	50,3	49,7	50,9	49,7	48,6	0,1	0,6	1,1
Spese correnti netto interessi	680,9	691,3	703,0	681,9	689,9	699,5	-1,0	1,4	3,5
- % del Pil	42,8	42,3	41,8	42,5	41,5	40,7	0,3	0,8	1,1
Spesa per interessi	82,6	84,3	87,8	86,1	88,8	91,9	-3,5	-4,5	-4,1
- % del Pil	5,2	5,2	5,2	5,4	5,3	5,3	-0,2	-0,1	-0,1
Indebitamento netto PA	-43,8	-39,1	-33,5	-39,7	-27,0	-14,0	-4,1	-12,1	-19,5
- % del Pil	-2,8	-2,4	-2,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,3	-0,8	-1,2
- strutturale	-0,8	-0,8	-0,9	-0,3	0,0	0,0	-0,5	-0,8	-0,9
Saldo primario	38,6	44,6	53,2	46,4	61,9	77,9	-7,8	-17,3	-24,7
- % del Pil	2,4	2,7	3,2	2,9	3,7	4,5	-0,5	-1,0	-1,3
- strutturale	4,4	4,3	4,4	5,2	5,3	5,2	-0,8	-1,0	-0,8

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref; Nota di aggiornamento. I valori della Nota tengono conto delle misure contenute nella legge di stabilità, come risultanti dagli Allegati 3.

Le differenze sono quasi interamente dovute all'andamento delle entrate, che i tre Istituti indipendenti stimano inferiori al dato ufficiale per 9 miliardi nell'anno in corso e per 17,5 miliardi nel 2016. Il minore gettito previsto dagli Istituti indipendenti è spiegato dalle più basse stime di crescita. Dal lato della spesa, la valutazione indipendente è invece più favorevole di quella del Governo per il primo biennio e solo nel 2016 vengono prospettate maggiori uscite per 2 miliardi. In massima parte, la minore dinamica attesa della spesa è attribuibile alla componente per interessi, per la quale i tre Istituti rileverebbero una sovrastima governativa di circa 3,5 miliardi nel 2014 e di oltre 4 miliardi nel 2015 e nel 2016 (si veda il riquadro 1 – “La previsione della spesa per interessi”).

In termini strutturali le differenze nelle stime sull'indebitamento permangono, rendendo incerti sia un sostanziale pareggio già alla fine dell'anno in corso sia la riduzione prescritta dello 0,5 per cento per il biennio successivo. (Si veda il riquadro 2 – “Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi”)

Grafico 12 - Indebitamento netto delle PA: previsioni a confronto



Fonte: Previsioni Cer, Prometeia, Ref, gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Anche le previsioni di consenso raccolte nelle pubblicazioni internazionali (*Consensus forecasts e Focus economics*) risultano distanti da quelle del Governo, registrando inoltre un peggioramento rispetto allo scorso ottobre, dal 2,6 al 2,8 per cento del Pil, per l'anno in corso (tavola 3).

Le evidenze disponibili indicano quindi come il varo della legge di stabilità non abbia diffuso aspettative di un maggior controllo sui saldi di finanza pubblica.

Si tratta di una prospettiva non rassicurante che trova il suo fondamento principale nell'inversione di tendenza nella dinamica della spesa che, già evidente nelle proiezioni a legislazione vigente per il 2014-2016, non ha trovato correzioni nell'impostazione della legge di stabilità che anzi, almeno con riguardo all'anno corrente, accentua l'allentamento del rigore, a conferma della scelta governativa di adozione di una linea di "tregua fiscale".

Tavola 3 - Previsioni di consenso per l'indebitamento 2014: il cambiamento da ottobre a oggi

in percentuale di Pil

	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	-2,6	-2,8
Mediana	-2,6	-2,7
Valore massimo	-2,1	-2,5
Valore minimo	-3,5	-3,4
Deviazione standard	0,3	0,2

Fonte: *Consensus forecasts e Focus economics*

Questa impostazione – ben presente nel disegno di legge di stabilità e valutata non positivamente dalla Corte già nell’ottobre scorso – ha trovato ulteriore accentuazione nel percorso parlamentare.

8.

Nella versione definitiva, dietro il velo dell’invarianza dei saldi, il provvedimento risulta, infatti, mutato nelle dimensioni e nella composizione (tavola 4). Al bilancio pubblico affluiscono maggiori risorse per 2,5 miliardi nel 2014 e per 1,7 miliardi a regime; le entrate nette crescono di oltre un miliardo sia nel 2014 che nel 2015 e di 720 milioni nel 2016; le spese nette aumentano di circa 2,7 miliardi nel triennio.

Tavola 4 - legge stabilità 2014: differenze fra versione finale e testo iniziale

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2014	2015	2016
Reperimento risorse	2.513,2	1.979,2	1.674,0
- Maggiori entrate	2.120,6	1.719,5	1.531,9
- Minori spese	392,6	259,7	142,1
Utilizzo risorse	2.255,8	1.970,9	1.633,7
- Minori entrate	961,5	584,6	808,3
- Maggiori spese	1.294,3	1.386,2	825,4
Effetto netto	257,4	8,3	40,3
- Maggiori Entrate nette	1.159,1	1.134,9	723,6
- Minori Spese nette	-901,7	-1.126,5	-683,2

Fonte: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

La direzione di movimento è stata quindi opposta a quella richiesta dall’obiettivo di ridimensionamento dell’intermediazione del bilancio pubblico, assunto nell’impostazione originaria della manovra.

9.

L’iter parlamentare ha poi accentuato il carattere di frammentarietà dell’intervento. Esaminando nel dettaglio il contenuto della legge di stabilità, non si può, infatti, non evidenziarne la complessità e l’elevato numero di misure adottate. I soli interventi di incremento della spesa sono oltre 130 per quanto riguarda la spesa corrente, con un impatto medio poco superiore a 30 milioni di euro, e circa 50 per quanto riguarda la spesa in conto capitale, con un importo medio inferiore ai 70 milioni di euro (si veda il

riquadro 3 – “*La legge di stabilità per il 2014: l’iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa*”).

Oltre ad evidenziare il non puntuale rispetto delle disposizioni che disciplinano i contenuti propri della legge di stabilità, dal lato delle entrate, il provvedimento è caratterizzato dal ricorso a misure che, a fronte di un maggior incasso nel periodo 2014-2016, comportano una perdita di gettito per gli anni successivi. Una tecnica già impiegata nel corso dell’anno 2013 con gli aumenti superiori al 100 per cento degli acconti IRES. (si veda il riquadro 4 – “*La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro*”).

10.

Nel complesso, la legge di stabilità resta comunque improntata, almeno a partire dal 2015, alla volontà di spostare la correzione sul lato della spesa (tavola 5).

Tavola 5 - Legge Stabilità 2014: effetti sull’indebitamento netto

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2014	2015	2016
Reperimento risorse	12.236,1	14.743,6	19.931,3
- Maggiori entrate	8.212,4	8.600,4	11.710,8
- Minori spese	4.023,7	6.143,2	8.220,5
Utilizzo risorse	14.693,9	11.228,7	12.627,6
- Minori entrate	6.080,8	7.961,5	9.807,9
- Maggiori spese	8.613,1	3.267,2	2.819,8
Effetto netto	-2.457,8	3.514,9	7.303,7
- Maggiori Entrate nette	2.131,6	638,9	1.903,0
- Minori Spese nette	-4.589,4	2.876,0	5.400,7
<i>(In %)</i>			
Reperimento risorse	100,0	100,0	100,0
- Maggiori entrate	67,1	58,3	58,8
- Minori spese	32,9	41,7	41,2
Utilizzo risorse	100,0	100,0	100,0
- Minori entrate	41,4	70,9	77,7
- Maggiori spese	58,6	29,1	22,3
Effetto netto	100,0	100,0	100,0
- Maggiori Entrate nette	-86,7	18,2	26,1
- Minori Spese nette	186,7	81,8	73,9

Fonte: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

(*) *Tra le maggiori entrate non è compreso il maggior gettito TASI (3.764 milioni di euro annui)*

(**) *Tra le minori entrate non è compreso il minor gettito per abolizione IMU prima casa (3.764 milioni di euro annui)*

La riduzione dell'indebitamento programmata per il 2015-2016 è infatti attribuibile in massima parte al contenimento delle spese (per oltre l'80 e per quasi il 75 per cento, rispettivamente, nei due anni).

A regime, l'intervento attuato con la legge di stabilità dovrebbe portare a una riduzione della spesa, rispetto al bilancio a legislazione vigente, di circa 5,4 miliardi, mentre la correzione affidata alle maggiori imposte rimarrebbe al di sotto dei 2 miliardi. Nelle intenzioni del Governo lo spostamento della manovra in direzione di una riduzione della spesa è destinato ad assumere un profilo più pronunciato con l'attuazione della *spending review*, alla quale è affidato l'obiettivo di conseguire nuovi e significativi risparmi rispetto a quanto iscritto nella legislazione vigente.

Una conferma in tal senso viene dalla recente decisione di abrogare, con il decreto-legge 4/2014, la norma della legge di stabilità che prevede una riduzione delle detrazioni di imposta, individuando le necessarie coperture nell'aumento dei risparmi attesi dalla revisione della spesa.

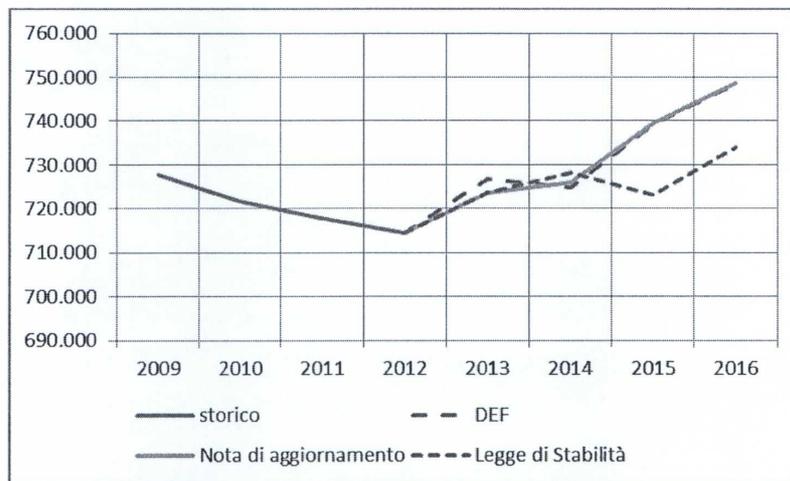
L'impostazione della manovra di bilancio: alcune considerazioni

11.

In ordine alla descritta impostazione della manovra sono ravvisabili alcuni elementi di incertezza. Risulta, in particolare, che nell'immediato, ossia nel 2014, la legge di stabilità aumenta e non diminuisce la spesa pubblica (+4,6 miliardi), ed affida all'incremento delle entrate il contenimento del relativo effetto sul disavanzo. Si ripropone qui un limite già osservato nella definizione nei quadri tendenziali della spesa pubblica, dai quali risulta il mancato consolidamento dei risparmi realizzati tra il 2009 e il 2012.

Per il triennio 2014-2016 i valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento indicano infatti un aumento della spesa, al netto degli interessi, di quasi 25 miliardi (erano 21 nel DEF) e il dato programmatico, risultante dalla legge di stabilità, accentua l'andamento crescente del 2014; le successive correzioni rallenterebbero, ma non arresterebbero, l'espansione delle uscite del bilancio pubblico (grafico 13).

Grafico 13 - Andamento storico, tendenziale e programmatico della spesa pubblica al netto degli interessi



Fonte: Istat, DEF 2013, Nota di aggiornamento 2013

Anche se questo andamento potrebbe essere mutato dalla piena attuazione della *spending review*, l'indicazione fornita al mercato è comunque quella che la spesa pubblica torna a crescere, seppur a ritmi inferiori a quelli sperimentati nel passato.

12.

Una seconda difficoltà di lettura nasce dal contrasto fra l'impatto, relativamente contenuto, che la legge di stabilità ha sull'indebitamento netto e il volume, molto più ampio, di risorse che vengono effettivamente movimentate. Per il solo 2014 (vedi ancora tavola 5), al bilancio pubblico vengono attribuite, per effetto della legge di stabilità, maggiori risorse per oltre 12 miliardi, più di 8 delle quali attraverso maggiori entrate; nel 2016, le risorse aggiuntive sfioreranno i 20 miliardi, con quasi 12 miliardi di entrate discrezionali supplementari. La legge prevede una redistribuzione al sistema, sotto varie forme, della maggior parte delle risorse addizionali. Ciò in quanto, in presenza di vincoli di indebitamento ancora molto stringenti, ogni misura espansiva deve essere finanziata da un provvedimento di segno opposto. Tuttavia, un disegno redistributivo delle risorse del bilancio pubblico dovrebbe poggiare sul rispetto di priorità di intervento del programma di Governo. La frammentazione degli interventi, in precedenza evidenziata, così come l'utilizzo della legge di stabilità con fini diversi da

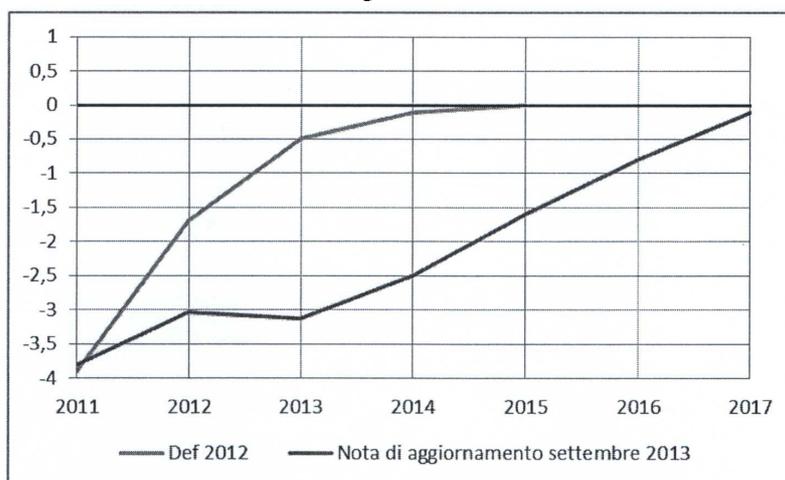
quelli a cui è istituzionalmente preposta, non sembrano rispettare questa esigenza. Sussisterebbe, comunque il rischio che nel 2014, per quanto ampie, le risorse previste (nel complesso 12,2 miliardi, di cui 8,2 miliardi ascrivibili a maggiori entrate) potrebbero risultare non sufficienti a coprire le misure di espansione della spesa (8,6 miliardi), con conseguente pregiudizio per il rispetto degli obiettivi di saldo. Ciò in quanto un andamento dell'economia che si confermasse *ex post* meno favorevole di quello atteso dal Governo inciderebbe, infatti, negativamente sul gettito.

13.

Sotto un profilo più generale va osservato che dal dicembre 2012, le manovre di finanza pubblica sono rivolte a compensare la dose massiccia di restrizione fiscale recata dalle misure varate nel secondo semestre del 2011, sotto la spinta della crisi del debito sovrano.

I grafici 14 e 15 danno evidenza dell'allentamento degli obiettivi di bilancio, concretizzatosi dopo il ripristino di condizioni di normalità finanziaria.

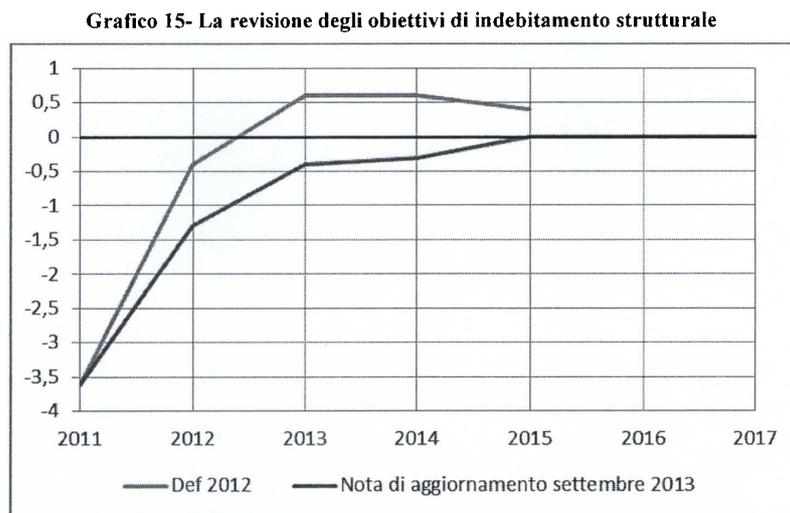
Grafico 14 - L'allentamento degli obiettivi di indebitamento nominale



Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

In termini nominali (grafico 14), i valori programmatici a cui tendeva da ultimo, il decreto Salva Italia (novembre 2011) sono stati ampiamente disattesi: non solo il raggiungimento del pareggio di bilancio (in termini nominali) allora previsto per il 2013

nella Nota risulta rinviato al 2017, ma è stato rimandato di un biennio (dal 2012 al 2014) anche l'obiettivo di riportare l'indebitamento al di sotto del 3 per cento del Pil. In termini di saldo strutturale (grafico 15), non si prefigura più la realizzazione di quell'avanzo che, secondo il DEF dell'aprile 2012, avrebbe dovuto comparire già nel 2013 e che slitta al 2015.



Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

La revisione degli obiettivi è stata in massima parte obbligata, dal momento che il sentiero programmatico precedente si è rivelato insostenibile dal punto di vista macroeconomico. Per altra parte, l'intervento di finanza pubblica ha mutato di segno, assumendo un'intonazione espansiva a partire dalla legge di stabilità 2013.

La politica di bilancio italiano si muove fra le esigenze della crescita e del risanamento del bilancio, apparentemente contrastanti, con una strategia che si potrebbe definire dei piccoli passi, ossia con interventi al margine che sfruttano i pochi spazi di manovra che si rendono di volta in volta disponibili. Il rischio è di sacrificare gli obiettivi di bilancio senza riuscire a trasmettere impulsi significativi all'economia. Anche su questo versante di analisi, si ripropone la necessità di definire una politica capace di orientare in direzione più certa le aspettative degli operatori e dei mercati.

Considerazioni conclusive

14.

In conclusione, la legge di stabilità uscita dall'esame parlamentare mantiene, almeno in parte, i limiti iniziali. Ad essi se ne aggiungono di nuovi: si conferma, anche nella versione definitiva, il limitato rilievo quantitativo delle misure di stimolo dell'economia, mentre crescono in misura significativa interventi di limitata dimensione unitaria, ma tali da riportare la spesa corrente su un percorso di crescita.

Il sistema sembra, quindi, sottoposto ad impulsi contraddittori: si prefigurano consistenti tagli della spesa, crescenti nel biennio 2015 e 2016, mentre si incrementa la spesa nell'esercizio in corso; si preannuncia la destinazione prevalente dei proventi della "revisione della spesa" a riduzioni fiscali, senza evidenziare che buona parte dei risultati attesi sono già ipotecati per evitare un incremento del prelievo.

Si tratta di una impostazione, non nuova, che non sembra in grado di incidere in misura significativa sulle prospettive di crescita, né di garantire un solido e rassicurante profilo di rientro del disavanzo pubblico. Pur in un quadro economico che comincia a presentare segnali di miglioramento, i risultati che emergono dalle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il prossimo triennio non sembrano privi di rischi e giustificano una riflessione sulle scelte finora assunte. La stessa osservanza delle regole europee in termini di miglioramento tendenziale dei saldi di bilancio non sembra assicurata.

15.

In attesa di conoscere i risultati definitivi del 2013, i dati di preconsuntivo segnalano il consistente sforzo compiuto a carico del bilancio pubblico; non sembra, tuttavia, che gli interventi espansivi adottati abbiano ancora prodotto i risultati sperati in termini di crescita.

L'inversione di tendenza nell'andamento della spesa rispetto al severo contenimento operato negli ultimi anni, si proietta sull'intero triennio di programmazione.

Provvedimenti importanti anche dal punto di vista quantitativo, come il pagamento dei debiti della PA e l'alimentazione dei fondi destinati ad alleviare la difficoltà nell'accesso al credito, pur non incidendo sull'indebitamento, hanno segnato la dinamica del debito pubblico. Sono i segnali di una politica mirata ad assecondare la

ripresa della crescita, senza compromettere gli obiettivi posti in termini di saldi di bilancio.

L'abbandono di un sentiero di rigore fiscale, che si è rivelato macroeconomicamente insostenibile, non consente, infatti, di allentare, senza limiti, il percorso di riequilibrio dei conti pubblici.

Ma la necessaria tenuta degli obiettivi di saldo rende difficile l'adozione di misure di sostegno all'economia della consistenza desiderabile.

Il crescente ricorso a misure di spesa, con copertura affidata ad anticipazione di entrate future – come avviene con la legge di stabilità 2014 - comporta consistenti rischi di trasferire gli attuali squilibri sugli esercizi a venire senza riuscire a coglierne oggi gli effetti positivi. Si fa concreta l'eventualità di mancare entrambi gli obiettivi: le prospettive di crescita dell'economia rimangono ancora troppo basse e l'equilibrio dei bilanci resta ancora troppo precario.

16.

Il ruolo centrale che secondo le nuove regole europee assume il valore strutturale dell'indebitamento mette in evidenza l'urgenza di orientare la gestione di politica economica ad un significativo miglioramento del prodotto potenziale, ossia a quella componente della crescita che non dipende dal ciclo economico. Solo così sarà possibile rendere compatibile il mantenimento di condizioni di miglioramento dei saldi nominali e il riavvio della crescita con il rispetto degli obiettivi posti, sia a livello europeo che a livello nazionale (con il vincolo costituzionale), al graduale ma sicuro annullamento del disavanzo strutturale. Ne discende che, anche sotto questo profilo, vanno viste le scelte di riforma avviate dal Governo, gli interventi di contesto anche privi di oneri e il riorientamento auspicabile per la stessa spesa corrente.

17.

Il necessario mutamento dell'approccio strategico comporta, pertanto, che non ci si limiti a garantire il rispetto dei saldi. I limitati spazi finanziari mal si prestano a sostenere politiche di spesa che non siano improntate ad una stretta selezione. Il contributo alla crescita che può venire dalla intermediazione pubblica dovrebbe comportare il recupero di una attenta destinazione dei flussi attivabili da rivolgere,

anche nell'ambito della spesa corrente, a misure in grado di incidere sulle potenzialità di crescita (formazione, scuola, ecc). Nell'ambito della spesa in conto capitale, andrebbe non solo garantito il carattere aggiuntivo degli spazi finanziari, ma anche evitato che essi si traducano in spesa non coerente con le necessità di riforma (si veda il riquadro 5 – *“Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni”*).

Il conseguimento di risultati significativi è anche ostacolato dal limite quantitativo alle risorse mobilitabili.

Pur nella consapevolezza che sussistano ancora margini per una razionalizzazione della spesa e per il riassorbimento di inefficienze e distorsioni gestionali, queste non sembrano offrire nel breve termine margini di manovra risolutivi. E' necessario, quindi, procedere a una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico che rischia, oggi, di tradire le attese dei cittadini per l'incapacità di definire un assetto più efficiente e sostenibile. Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato. La recente riforma dell'Isee potrebbe costituire una occasione per un ridisegno più mirato.

E' da ritenere che, seguendo tale linea risulterebbe possibile reperire le risorse necessarie a rendere effettivo il processo di risanamento finora avviato e a liberare risorse per i programmi mirati al sostegno della crescita. Ciò nel presupposto che le risorse andrebbero ricercate attraverso una seria redistribuzione, sia dal lato delle entrate (compresi i meccanismi di selezione degli accessi) sia dal lato delle spese.

18.

Tale percorso non appare, tuttavia, sostenibile se non accompagnato dal rilancio del dibattito europeo sui grandi orientamenti in materia di politica economica, riconfermati dalla Commissione nello scorso novembre, che sottolineano l'urgenza di promuovere la crescita e la competitività anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta, e di lottare contro la disoccupazione e contro le conseguenze sociali della crisi.

Gli effetti per l'Italia non si rivelano tuttavia immediati in quanto il percorso di risanamento fiscale intrapreso richiede misure concrete volte a ridurre i costi eccessivi degli apparati pubblici, rivedendo, ove necessario i confini stessi dell'intervento pubblico e liberando in tal modo le risorse per una riduzione dell'incidenza fiscale su lavoro e redditi.

La criticità della situazione attuale sul fronte dell'occupazione e della stessa tenuta del disegno europeo richiedono un impegno straordinario, che dia maggior concretezza ad un intervento in grado di incidere sulla produttività dei fattori (e per questa via sul prodotto potenziale) e di accelerare l'uscita dalla stagnazione, riducendo nell'immediato i costi sociali dell'aggiustamento, senza tuttavia pregiudicare il percorso di risanamento delle finanze pubbliche.

Si rivelerebbe, pertanto necessario, più che il recuperare margini di flessibilità indistinti negli obiettivi di bilancio o nelle riforme strutturali che il Paese si è assunto di conseguire, la ricerca di un'azione comune, di interventi mirati, di spazi necessari a sostenere adeguatamente la crescita, intervenendo non solo sulla dimensione dello sforzo finanziario, ma anche sulla tempestività degli interventi, spesso rallentati da difficoltà di gestione nazionali.

In questo ambito si collocano sia il potenziamento dell'intervento della Banca europea per gli investimenti che una definizione accelerata dei cosiddetti "accordi contrattuali", strumenti per incoraggiare gli Stati membri che si impegnano ad attuare interventi di carattere strutturale. Meccanismi attraverso i quali gli Stati assumerebbero l'impegno con l'Unione europea ad attuare interventi specifici in tempi e modalità certe. Interventi contrattualmente definiti nell'ammontare e nei tempi di realizzazione da finanziare con prestiti frutto di emissioni specifiche e da "caricare" sui conti non nel tempo concentrato e limitato (ad esempio 18 mesi) del loro utilizzo (per rafforzarne l'impatto macroeconomico), ma secondo un prefissato piano di rimborsi. I risultati attesi in termini di saldo primario, dovrebbero migliorare di tali ammontari affinché elemento costitutivo degli accordi possa essere l'impegno a garantire tempi e importi del rientro del debito.

Potrebbe essere l'occasione per realizzare interventi in particolari aree, cruciali per la loro incidenza sulla produttività di sistema e nelle quali più forte è oggi il ritardo rispetto agli *standard* degli altri Paesi della Unione europea. La necessità di abbattere i

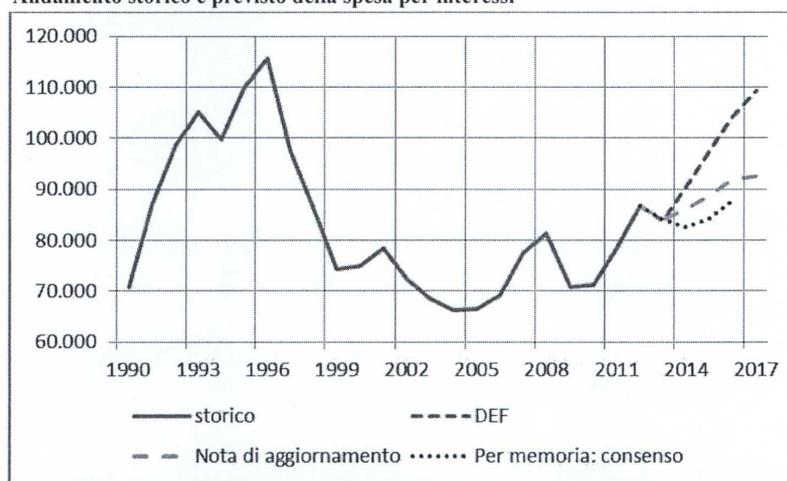
costi economici e sociali legati a tali ritardi renderebbe coerente la richiesta di operare con finanziamenti nazionali in deroga nonché più facile misurare l'efficacia dell'intervento.

Non si tratterebbe di una deroga generica agli obiettivi, ma di azioni mirate e concentrate di "livello europeo". Si potrebbero così impostare con l'Unione europea progetti di rilevante interesse strategico comune, nell'ambito dei quali anche misurare la capacità realizzativa e la efficienza gestionale dei singoli Stati.

Riquadro 1 – La previsione della spesa per interessi

La previsione della spesa per interessi è un tassello molto importante del quadro programmatico di finanza pubblica. Dal 2008 a oggi questa voce di spesa è aumentata di 14 miliardi e la crisi di credibilità che ha investito il nostro debito sovrano ne ha fatto temere una vera e propria esplosione. Tanto che nel DEF di aprile 2013 il Governo stimava un aumento fin oltre 109 miliardi nel 2017, con un incremento rispetto al 2012 di 22,6 miliardi. Questo significava riportare l'esborso per interessi al livello del 1995, superato, nella serie storica, solo dal dato del 1996 (115,6 miliardi, vedi grafico 1.A); in entrambi i casi, valori che l'adesione alla moneta unica aveva successivamente permesso di ridimensionare, fino al minimo di 66 miliardi registrato nel biennio 2004-2005.

Grafico 1.A
Andamento storico e previsto della spesa per interessi



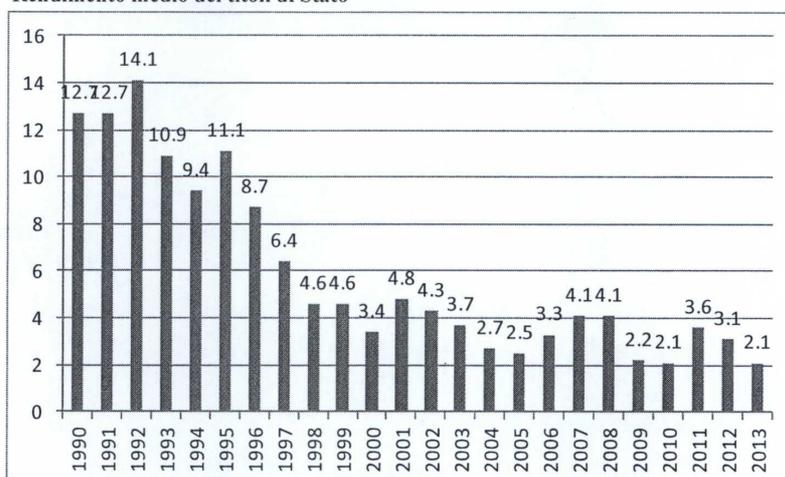
Fonte: Istat, Def 2013, Nota di aggiornamento 2013, previsioni di Consenso

La Nota di aggiornamento adotta valutazioni meno drammatiche, conservando tuttavia un profilo marcatamente crescente della spesa, prevista raggiungere 92,5 miliardi nel 2017. Nuovamente, un valore mai riscontrato nel periodo della moneta unica e a cui si giungerebbe nonostante nella Nota di aggiornamento si adotti “uno scenario che ipotizza una graduale chiusura degli *spread* di rendimento a dieci anni, dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi a 200 punti base nel 2014, 150 nel 2015 e 100 nel 2016 e 2017”. Una frase, quest’ultima, di non facile lettura: perché, infatti, prefigurare un aumento consistente della spesa e allo stesso tempo adottare un’ipotesi molto favorevole sul futuro differenziale di interessi? E quale movimento si presume che guidi la chiusura dello *spread*: un aumento dei tassi tedeschi, una riduzione di quelli italiani o una combinazione dei due?

In realtà, le dimensioni che assumerà lo *spread*, pur naturalmente importanti, potrebbero rivelarsi non decisive per conseguire i valori programmatici; vi è anzi la concreta possibilità che la spesa per interessi si mantenga al di sotto delle stime ufficiali. Focalizzandosi sullo *spread*, si distoglie infatti l’attenzione da un aspetto fondamentale, dal quale deve necessariamente partire la previsione sulla spesa per interessi: nel 2013, il rendimento medio offerto dai titoli di Stato italiani è tornato sui valori di minimo storico rilevati nel 2009-2010 (prima cioè che si aprisse il

differenziale sui titoli tedeschi, grafico 1.B). Fatto ancora più importante è che, come illustrato nel commento alla situazione macroeconomica, i rendimenti italiani siano scesi in misura pronunciata nella seconda parte dello scorso anno, consegnando dunque al 2014 un livello di partenza inferiore al valore medio del 2013. Ciò significa che il rendimento attuale offerto dai titoli decennali italiani (3,8 per cento) è inferiore di quasi 70 punti base all'ipotesi sottostante la previsione governativa di spesa per interessi nel 2014. Analoga differenza si riscontra per i tassi a 3 mesi. Di conseguenza, la realizzazione delle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento implicherebbe una risalita e non già una diminuzione del livello dei tassi. La previsione del governo su questa grandezza è quindi particolarmente prudente e, come commentato nel testo, meno favorevole di quella elaborata dagli Istituti indipendenti. Un effettivo ridimensionamento dello *spread* a 100 punti base nel 2016- 2017 offrirebbe ulteriori margini di risparmio.

Grafico 1.B
Rendimento medio dei titoli di Stato



Fonte: Elaborazioni su dati MEF

Riquadro 2 - Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi

Le nuove regole europee, ora accolte direttamente nel dettato costituzionale italiano, fissano obiettivi definiti non più in termini nominali, ma nei valori cosiddetti strutturali. Questi ultimi sono ricavati correggendo il saldo di bilancio dalla sua componente ciclica, ossia da quella parte della variazione attribuibile alle oscillazioni dell'economia intorno al tasso di crescita potenziale. La procedura europea riconosce, in tal modo, la funzione stabilizzatrice del bilancio pubblico, consentendo un aumento del disavanzo in fasi recessive e imponendo, simmetricamente, una sua riduzione nelle fasi espansive. Ciò, tuttavia, avviene solo a regime, ossia una volta che sia stato conseguito il pareggio del saldo strutturale. Per i Paesi che non hanno raggiunto l'OMT è richiesto un aggiustamento annuale superiore allo 0,5 per cento del Pil. La manovra adottata con la legge di stabilità permetterebbe di distribuire l'aggiustamento nel biennio 2014-2015, con una correzione complessiva, incorporata nel quadro programmatico, pari a 0,4 punti di Pil. È utile ricordare che nel 2011, nel pieno della crisi dei debiti sovrani, l'aggiustamento richiesto risultava pari a 3,6 punti: oltre l'85 per cento del percorso di rientro del disavanzo sarebbe stato dunque percorso.

Dal punto di vista metodologico l'applicazione delle nuove regole, e di conseguenza la misurazione dello sforzo fiscale da intraprendere, richiede, dapprima, di calcolare lo scostamento fra i livelli del Pil potenziale e del Pil effettivo (*output gap*), poi di misurare l'impatto di tale scostamento sul saldo di bilancio attraverso un parametro di trasmissione a cui viene assegnato un valore fisso (per l'Italia, il coefficiente è pari a 0,55) quale somma della semi elasticità delle entrate e delle spese.

I passaggi del calcolo che, dalla rilevazione dell'indebitamento nominale e del saggio di crescita del Pil, portano alla definizione dei valori strutturali di indebitamento e della dimensione della manovra di finanza pubblica sono illustrati nella tavola che riprende, con qualche elaborazione aggiuntiva, i dati illustrati nella Nota di aggiornamento (tavola IV.3, p. 33).

Tavola 2.A
La finanza pubblica corretta per il ciclo

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crescita e output gap							
(a) pil (var. %)	0.4	-2.4	-1.7	1.0	1.7	1.8	1.9
(b) pil potenziale (var. %)	0.3	-0.6	-0.3	0.1	0.3	0.4	0.6
(c) variazione ciclica del Pil (=a-b)	0.1	-1.8	-1.4	0.9	1.4	1.4	1.3
(d) ciclo/pil (=c/a)	0.3	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7
(e) variazione output gap (=e ₋₁ +c)	-1.7	-3.4	-4.8	-4.0	-2.7	-1.4	-0.2
Indebitamento nominale							
(f) indebitamento	-3.8	-3.0	-3.0	-2.5	-1.6	-0.8	-0.1
(g) elasticità al pil (=f-f ₋₁ /a)	n.d.	-0.3	0.0	0.5	0.5	0.4	0.4
(h) indebitamento al netto una-tantum	-4.5	-3.1	-3.0	-2.5	-1.5	-0.8	-0.1
(i) componente ciclica indebitamento (=e*0.55)	-0.9	-1.9	-2.6	-2.2	-1.5	-0.8	-0.1
Indebitamento strutturale							
(l) indebitamento strutturale (=f-i)	-2.9	-1.1	-0.4	-0.3	-0.1	0.0	0.0
(m) indebitamento strutturale al netto una-tantum (h-l)	-3.6	-1.2	-0.4	-0.3	0.0	0.0	0.0
(n) stance fiscale (m-m ₋₁ ; valori positivi indicano restrizione)	0.2	2.3	0.9	0.1	0.3	0.0	0.0

Fonte: elaborazioni su Nota di aggiornamento, tavola IV.3

La prima sezione della tavola riporta i saggi di crescita previsti dal governo e le stime sulle variazioni del prodotto potenziale. La differenza fra queste due variabili definisce le variazioni della componente ciclica della crescita, che a sua volta determina le variazioni dell'*output gap*. Come si osserva, nel 2012-2013 il saggio di crescita effettivo è rimasto al di sotto del valore potenziale, determinando un allargamento dell'*output gap* fino al valore di -4,8 per cento misurato lo scorso anno. Per il 2014 e gli anni successivi si prevedono invece saggi di crescita superiori al potenziale, con conseguente riduzione dell'*output gap* che rimane comunque di segno negativo. A fronte di un incremento del Pil che avvicinerrebbe il 2 per cento nel 2017, l'*output gap* è atteso diminuire di 4,6 punti, giungendo quasi ad annullarsi alla fine del periodo.

Un aspetto importante da sottolineare è che la crescita attesa per i prossimi anni avrebbe, in massima parte, natura ciclica: come indicato nella tavola (riga d), nello scenario prospettato dal governo il 90 per cento dell'espansione attesa per il 2014 e il 68 per cento di quella stimata per il 2017 costituirebbero appunto un miglioramento del ciclo. Questo tipo di andamento è insito nella natura stessa dell'esercizio di previsione di medio termine che, per costruzione, non può che incorporare una graduale chiusura del *gap*. Meno pronunciato, ma comunque non irrilevante, è il rafforzamento del prodotto potenziale, da cui dipendono 1,4 dei 6,4 punti di crescita previsti per il 2014-2017.

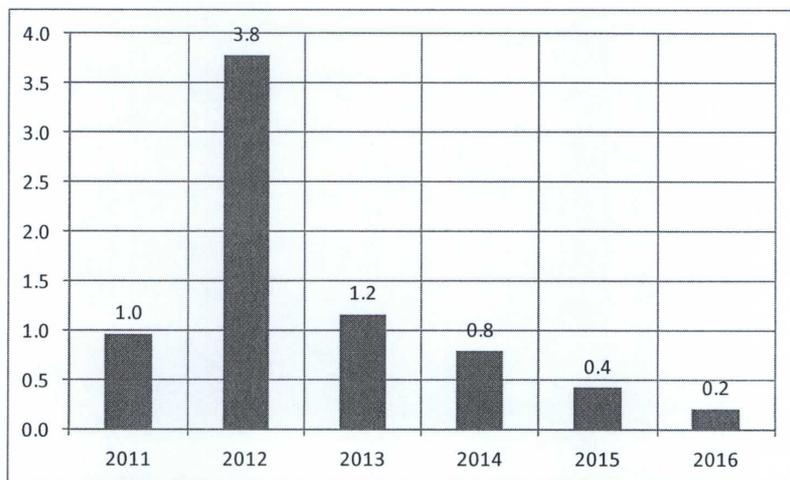
La seconda sezione della tavola riporta i valori di indebitamento nominale stimati dal governo, anche nella grandezza al netto delle *una-tantum*, che è quella rilevante ai fini del rispetto delle regole europee. In previsione, il saldo, con un'elasticità media al Pil pari allo 0,5 per cento, scenderebbe dal 3 allo 0,1 per cento. La componente ciclica misurata secondo la metodologia della Commissione registrerebbe, al contempo, una riduzione dal 2,6 allo 0,1 per cento del Pil. L'indebitamento nominale diminuirebbe dunque di 4 decimi di punto in più rispetto alla variazione della sua componente ciclica: è appunto questa la dimensione della manovra correttiva adottata con la legge di stabilità.

Come riportato nell'ultima sezione della tavola, l'indebitamento strutturale al netto delle *una-tantum* è infatti previsto raggiungere il pareggio nel 2015, con una correzione di un decimo di punto quest'anno e di 3 decimi il prossimo. La concessione della clausola sugli investimenti permetterebbe di arrivare al pareggio già nel 2014. Le limitate dimensioni della manovra si confrontano con quelle ben più consistenti del 2012 e del 2013 (riga n) quando furono conseguite correzioni strutturali per complessivi 3,2 punti in percentuale di Pil. Questo dato evidenzia, da una parte come la manovra di finanza pubblica sia stata marcatamente pro-ciclica nel passato biennio, contribuendo ad approfondire se non a innescare la recessione, dall'altra come nei prossimi anni la correzione del bilancio pubblico conserverebbe dimensioni limitate, per non pregiudicare l'accelerazione della ripresa economica.

Il governo delinea, dunque, un quadro di coerenza fra il rispetto delle regole europee e l'uscita dal periodo di restrizione fiscale. Lo schema di calcolo illustrato nella tabella presenta tuttavia un rischio di base: che il livello del Pil potenziale sia inferiore a quanto assunto e che le dimensioni dell'*output gap* siano pertanto sovrastimate. Ciò significherebbe, da una parte aver costruito lo scenario tendenziale di finanza pubblica su previsioni di crescita troppo ottimistiche, dall'altra aver considerato come ciclica una parte di indebitamento che invece avrebbe natura strutturale. Quando, in sede europea, le stime di prodotto potenziale dei singoli paesi saranno riviste, l'Italia potrebbe quindi trovarsi nella situazione di dover adottare correzioni oggi non preventivate e di scoprire di non essere ancora uscita dal periodo di restrizione fiscale.

Un secondo rischio è rinvenibile nella possibilità che gli andamenti programmatici di finanza pubblica contengano un secondo errore di previsione, legato a una troppo ottimistica imputazione delle misure correttive adottate o in via di adozione. Di questo rischio si ha evidenza confrontando la correzione misurata *ex-post* nell'ultima riga della tabella, sotto forma di variazione dell'indebitamento strutturale, e le dimensioni, ben maggiori, attribuite alle manovre di finanza pubblica degli scorsi anni. Come illustra infatti il grafico 2A, la somma delle misure correttive adottate per il triennio 2011-2013 ammonta complessivamente, ai valori di facciata, a quasi 6 punti di Pil, il doppio della riduzione effettivamente registrata, in questo periodo, dall'indebitamento strutturale.

Grafico 2.A
Dimensione complessiva degli interventi correttivi adottati con le manovre di finanza pubblica (% del Pil)



Fonte: elaborazioni su allegati 3 dei singoli provvedimenti adottati a partire dal DL 78/2010 fino alla legge di stabilità 2014.

Riquadro 3 - La legge di stabilità per il 2014: l'iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa.

La vicenda della legge di stabilità 2014 è stata oggetto di attenzione e di valutazioni critiche, soprattutto con riguardo all'entità e alla qualità delle modifiche introdotte nel corso del dibattito parlamentare.

Rispetto al disegno di legge di stabilità originario, gli emendamenti hanno modificato solo marginalmente i saldi del triennio, ma in presenza di un aumento delle dimensioni della manovra lorda per circa 2,5 miliardi nel solo 2014, per poco meno di 2 miliardi nel 2015 e per 1,6 miliardi nel 2016.

In sintesi, l'intervento correttivo di Camera e Senato produce, nella prospettiva del triennio 2014-2016, maggiori entrate nette per circa 3 miliardi e maggiori spese nette per circa 2,7 miliardi.

Pur trattandosi di importi non irrilevanti e, per di più, di finanziamenti destinati ad una lista frammentata e non programmata di "esigenze", la questione appare di minore rilievo se confrontata con i risultati complessivi che emergono dagli aggregati della legge di stabilità.

Infatti, se si guarda al quadro della legge di bilancio, dopo l'approvazione della legge di stabilità, si può rilevare che, per il solo 2014, sono previsti maggiori impieghi lordi (aumenti di spesa e riduzioni fiscali) per poco meno di 15 miliardi, a fronte dei quali si riscontrano poco più di 12 miliardi di risorse a copertura (per due terzi determinate da maggiori entrate e per il resto da minori spese). L'effetto finale, come programmato nella Nota di aggiornamento del DEF di settembre, è di un peggioramento del saldo di contabilità nazionale (indebitamento netto) pari a circa 2,5 miliardi nel 2014.

Le maggiori spese derivanti dagli interventi già previsti in sede di disegno di legge di stabilità e da quelli introdotti nel corso del dibattito parlamentare assommano a poco meno di 9 miliardi, circa 5 dei quali attribuibili a maggiori spese correnti. Tra le modalità di copertura di questi maggiori oneri figurano interventi di riduzione della spesa pari a 4,3 miliardi, dei quali 3,4 miliardi relativi a minore spesa corrente.

Per il 2014, dunque, si evidenzia non soltanto una tendenza verso un ulteriore ampliamento del perimetro dell'intervento pubblico sull'economia, ma anche l'inversione nella dinamica della spesa, orientata nuovamente alla crescita.

Diverso è il quadro programmatico per il biennio 2015-2016, per il quale il contributo della legge di stabilità al contenimento del disavanzo tendenziale risulta, complessivamente, di quasi 11 miliardi, tre quarti dei quali affidati a riduzioni di spesa.

Nelle tavole che seguono le previsioni della legge di stabilità sono riordinate riclassificando le misure che comportano maggiori spese per dimensione quantitativa dell'intervento e per settore prevalente.

Gli effetti degli interventi sono misurati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, secondo le definizioni della contabilità nazionale.

L'esposizione dei dati distingue, inoltre, per ogni misura di intervento, gli effetti derivanti dall'originario impianto del disegno di legge – e, quindi, connessi alle scelte governative – e quelli da attribuire alle modifiche introdotte prima alla Camera e poi al Senato.

Il quadro che emerge propone, con ogni evidenza, motivi di perplessità sulla coerenza di tale impianto con le disposizioni della legge di contabilità (L. 196/2009), ma anche con gli obiettivi assegnati, sullo stesso arco temporale, all'operazione di "revisione della spesa".

Sotto il primo profilo, giova ricordare che la prassi consolidata attribuisce a Governo e Parlamento facoltà di modifiche del quadro a legislazione vigente che esorbitano largamente dai confini puntualmente definiti nella legge di contabilità, secondo la quale la legge di stabilità dovrebbe contenere solo quei finanziamenti di spese che, non compresi nel bilancio a legislazione vigente, rispondano a finalità di intervento pubblico di carattere generale (ad esempio, le risorse eventualmente necessarie per rinnovi dei contratti del pubblico impiego o quelle necessarie e coerenti con un ben definito programma di sostegno degli investimenti e

della crescita) o ad eventi straordinari - come le calamità naturali- che per definizione sfuggono ad ogni criterio di ordinata programmazione.

Di conseguenza – oltre a norme di delega, di carattere ordinamentale e organizzatorio - non sarebbero ammissibili interventi di natura localistica o microsettoriali, per i quali le esigenze di sostegno pubblico e, prima ancora, la *ratio* che ne giustifichi la sussistenza dovrebbero essere sottoposte a ponderate verifiche in grado di valutare il grado di priorità o di urgenza delle misure proposte, in un bilanciamento con possibili impieghi alternativi.

Quanto alle connessioni con l'attività di *spending review*, appare singolare che, a fronte di un impegno complesso e quantitativamente rilevante per il reperimento di risparmi di spesa pubblica, la legge di stabilità per il 2014, che per l'anno in corso prevede una lievitazione della spesa, non abbia evidenziato alcuna correzione di rotta nella strategia di Governo e Parlamento, rispetto alla prassi consolidata; che anzi appare, se mai, aver prodotto un provvedimento ancora più frammentato e, quindi, meno rispondente ad un disegno organizzato della politica di bilancio.

In altri termini, la particolare collocazione che la *spending review* sembra avere nell'azione del Governo avrebbe suggerito di procedere a decisioni di spesa sulla base di un sostanziale azzeramento degli impegni futuri (al di là di quanto implicito nel quadro a legislazione vigente), per poter garantire una selezione degli oneri aggiuntivi mirata e non in contraddizione con gli indirizzi di revisione della spesa nei diversi settori.

Si è già ricordato come, analizzando il contenuto della legge di stabilità, emerga il carattere estremamente frazionato delle misure di intervento approvate. Una frammentazione non insolita ma, di certo, non minore di quella prevalente nelle "leggi finanziarie" degli ultimi anni e che è stata accentuata nel corso dell'*iter* parlamentare, per effetto degli emendamenti approvati.

Guardando ai soli interventi di aumento delle spese - pari nel complesso a 7,6 miliardi nel 2014, a 2,5 miliardi nel 2015 e a 2,2 miliardi nel 2016 - oltre 130 riguardano maggiore spesa corrente, per importi medi assai contenuti (circa 30 milioni), mentre circa 50 interventi sono di aumento delle spese in conto capitale, per un importo medio al di sotto di 70 milioni.

Dal raggruppamento delle maggiori spese per tipologie di intervento risulta come, nel 2014, la quota prevalente dei provvedimenti riguardi le infrastrutture e gli investimenti pubblici (quasi 3 miliardi), gli interventi sociali (1,5 miliardi), e le spese per il funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche (poco più di un miliardo). Nel complesso, queste tre tipologie rappresentano quasi il 72 per cento della maggiore spesa lorda approvata nella legge di stabilità.

Nella tavola sono evidenziati solo gli interventi di importo superiore a 50 milioni di euro che, peraltro, sono solo 30 su un totale di poco meno di 200 interventi, a conferma della dispersione dei finanziamenti approvati nel corso del dibattito parlamentare.

In proposito, si può sottolineare che, quanto al numero e sempre con riferimento al 2014, più del 60 per cento degli interventi di spesa risulta deciso durante l'*iter* parlamentare, per effetto di emendamenti approvati. Ma se si guarda alla dimensione dei provvedimenti, la gran parte risulta già prevista nel disegno di legge iniziale (ben 6,3 miliardi, pari a circa l'80 per cento delle maggiori spese approvate).

Non viene, infine, dissolta l'impressione di una manovra di bilancio non conforme alle disposizioni della normativa sulla contabilità pubblica, con implicazioni sulle quali più ampiamente si sofferma la Relazione, nella parte relativa agli aspetti ordinamentali della legge di stabilità.

Tavola 3.A – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

INTERVENTI	(milioni di euro)		
	INDEBITAMENTO NETTO		
	2014	2015	2016
FONDI	229,0	296,2	134,2
Fondo compensazione contributi pluriennali	190,0		
Altri	39,0	296,2	134,2
SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.028,2	235,4	149,5
Missioni di Pace	614,0		
Agenzie fiscali (entrate e dogane)	100,0		
Semestre di Presidenza UE	56,0	12,0	
Personale comparto sicurezza	51,0	-	-
Fondo efficienza servizi istituzionali	51,0	-	-
Altri	156,2	223,4	149,5
SANITA'	295,1	134,5	84,5
Mobilità sanitaria internazionale	121,0		
Indennizzo a favore soggetti danneggiati da trasfusione	50,0	50,0	
Policlinico gemelli	50,0	35,0	35,0
Altri	74,1	49,5	49,5
CALAMITA' NATURALI	137,6	14,8	2,5
AMBIENTE TURISMO ESPORT	50,0	60,0	105,0
INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE	2.924,0	920,2	904,7
Allentamento patto di stabilità enti locali	1.000,0		
Manutenzione straordinaria RFI annualità 2014 (contratto di servizio 2012-2014)*	500,0		
Esclusione vincolo patto di stabilità per pagamenti debiti pregressi enti locali	500,0		
ANAS manutenzione straordinaria anno 2014	335,0	150,0	
MOSE	151,0	100,0	71,0
Acquisto materiale rotabile ferro-gomma- vaporetti e ferry boat	135,0	100,0	100,0
Completamento pagamento opere ex AGENSUD	80,0	70,0	
ANAS Salerno - Reggio Calabria completamento asse autostradale	50,0	100,0	100,0
RFI Adeguamento tracciato e velocizzazione asse ferroviario adriatico	50,0	100,0	100,0
Altri	123,0	300,2	533,7
INTERVENTI SOCIALI	1.499,5	410,3	353,4
Cinque x mille	400,0		
Incremento fondo sociale per l'occupazione - ammortizzatori in deroga	360,0		
Art. 81, c. 29 DL 112/2008 - Fondo esigenze cittadini meno abbienti	290,0	40,0	40,0
Lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica- modifica all'art. 1, c. 234 legge n. 228/2012	252,0	312,0	248,0
Lavori socialmente utili	126,0	-	-
Altri	71,5	58,3	65,4
ISTRUZIONE E CULTURA	331,0	67,4	65,9
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	150,0		
Scuole non statali	100,0		
Interventi per il diritto allo studio Universitario- Fondo integrativo statale	50,0	50,0	50,0
Altri	31,0	17,4	15,9
SETTORI PRODUTTIVI	1.102,5	386,0	367,8
Riallineamento valori impliciti partecipazioni - credito d'imposta	451,2	210,5	210,5
Autotrasportatori	330,0		
Autotrasporto - credito d'imposta	110,0		
Misure a sostegno dell'editoria	50,0	40,0	30,0
Altri	161,3	135,5	127,3
Totale maggiori spese	7.596,9	2.524,8	2.167,5

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità

Tavola 3.B – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

SETTORI	Milioni di euro					
	INDEBITAMENTO NETTO			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE	2.924,0	920,2	904,7	38,5	36,4	41,7
INTERVENTI SOCIALI	1.499,5	410,3	353,4	19,7	16,2	16,3
SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.028,2	235,4	149,5	13,5	9,3	6,9
SETTORI PRODUTTIVI	1.102,5	386,0	367,8	14,5	15,3	17,0
ISTRUZIONE E CULTURA	331,0	67,4	65,9	4,4	2,7	3,0
SANITA'	295,1	134,5	84,5	3,9	5,3	3,9
FONDI	229,0	296,2	134,2	3,0	11,7	6,2
CALAMITA' NATURALI	137,6	14,8	2,5	1,8	0,6	0,1
AMBIENTE TURISMO E SPORT	50,0	60,0	105,0	0,7	2,4	4,8
	7.596,9	2.524,8	2.167,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità

Riquadro 4 - La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro

Sul versante delle entrate, la legge di stabilità dovrebbe produrre un prelievo aggiuntivo netto pari a poco più di 2 miliardi nel 2014 ed a circa 4,7 miliardi nel triennio 2014-2016.

Si tratta di un risultato finale che, a sua volta, discende da diffusi aumenti impositivi (oltre 28,5 miliardi nel triennio) non del tutto compensati da pur significative misure di sgravio (circa 24 miliardi). Si conferma, dunque, la portata restrittiva della leva fiscale, come pure la sua rilevanza nel perseguimento degli equilibri di finanza pubblica. Caratteristiche, queste, che risultano accentuate rispetto ai contenuti dell'originario disegno di legge, a causa di una dilatazione degli inasprimenti impositivi (5,2 miliardi nel triennio), più che doppia rispetto a nuove forme di riduzione del prelievo, intervenute nel corso dell'esame parlamentare. Un risultato che riflette i limiti e le incertezze che coinvolgono entrambi gli obiettivi assegnati alla politica fiscale: quello di essere improntata al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, contemporaneamente, al servizio delle esigenze di crescita dell'economia.

Un *trade-off* che si manifesta, ad esempio, nel caso di due misure - la riduzione delle agevolazioni fiscali e la revisione delle detrazioni d'imposta - che dovrebbero assicurare nel triennio 2014-16 oltre i due quinti (11,8 miliardi) delle maggiori entrate attese: la loro attuazione, funzionale al perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, si concretizzerebbe in un aumento di prelievo che penalizzerebbe le istanze di ripresa del sistema economico.

Non è chiaro, poi, nonostante la priorità apparentemente affidata alla riduzione della pressione fiscale, quanta parte delle ingenti somme che si prevede di ottenere con la *spending review* potrà confluire nel fondo appositamente creato. Da un lato, infatti, gli spazi sono già ampiamente prenotati da altre priorità e le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione saranno "al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta da regioni, province e comuni"; dall'altro, la priorità assegnata al "conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" risulta troppo assorbente per lasciare significativi margini all'obiettivo della riduzione della pressione fiscale.

Tavola 4.A - I rischi sul gettito futuro: dai DL 2013 alla legge di stabilità per il 2014 (milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2013-16	2017-20
Decreti legge 2013	3.029	- 330	- 205	18	2.511	-
- DI 69: aumento accise carburanti da 1° marzo a 31 dicembre 2014		75	-	-	75	-
- DI 76: aumento acconti Irpef, Ires, Irap, sostitutiva interessi (temporanei o a regime)	865	- 445	- 209	-	211	-
- DI 102 (e DM 30 11 2013): aumento 1,5 punti acconti Ires-Irap 2013-14 e accise da 1.1.2015 al 15.2.2016 in attuazione clausola salvaguardia maggior gettito Iva e definizione agevolata contenzioso	668		4	18	689	-
- DI 133: enti creditizi-assicurativi, per il 2013 aumento fino al 128,5% acconto Ires-Irap e addizionale 8,5 punti aliquota Ires - dal 2013 acconto 100% imp. sostitutiva risparmio amministrato	1.496	40	-	-	1.536	-
LEGGE DI STABILITA' 2014		3.085	- 152	- 1.291	1.642	- 13.721
- Rivalutazione dei beni d'impresa - imposta sostitutiva		304	304	304	911	- 659
- Riallineamento valori impliciti partecipazioni		299	140	140	578	- 344
- Rideterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni non negoziate e dei terreni a destinazione agricola		200	100	100	400	- 250
- Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri intermediari		2.224	- 635	- 1.720	- 131	- 12.170
- Deducibilità variazione riserva sinistri in 5 anni		58	- 60	- 114	- 116	- 692
- Incremento di 0,6 centesimi al litro delle accise sui carburanti per autotrazione dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 (effetto netto)					-	395
p.m.		488	3.773	7.565	11.826	42.259
- Variazione aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti			3.000	7.000	10.000	40.000
- Revisione detrazioni d'imposta		488	773	565	1.826	2.259

Fonte: elaborazioni e stime Corte dei conti su dati e informazioni Relazioni tecniche ai provvedimenti

Ma le incertezze e i limiti che caratterizzano la manovra sulle entrate coinvolgono anche altri aspetti, che sembrano riflettere una scelta di garantire un volume di gettito funzionale alle immediate esigenze di copertura della spesa pubblica, senza ricorrere ad espliciti inasprimenti impositivi.

Un'esigenza soddisfatta con una serie di misure destinate ad alterare il profilo temporale del gettito tributario: sia anticipandolo rispetto alla formazione della relativa base imponibile, sia ipotecandone origine e destinazione. Con il risultato di rendere di difficile lettura l'andamento della pressione tributaria e di dare corpo a una prospettiva di riduzione degli spazi a disposizione della politica fiscale.

Le tecniche impiegate sono diverse e riflettono percorsi già sperimentati in passato. La legge di stabilità per il 2014 accentua una tendenza che ha segnato la gestione della politica tributaria per tutto il 2013 e che testimonia la crescente rilevanza di un fenomeno che fra il 2013 e il 2016 dovrebbe movimentare un gettito complessivo (fra maggiori e minori entrate) superiore a 26 miliardi, proiettando ulteriori rilevanti effetti sul futuro (tavola 4.A).

Le misure adottate possono essere ricondotte a tre distinte tipologie.

Gli acconti d'imposta identificano la tecnica più tradizionale per anticipare gettito futuro. Introdotti a metà degli anni '70 in misura relativamente contenuta (nel caso dell'Irpef, il 75 per cento dell'imposta dovuta nel periodo precedente) hanno toccato livelli elevatissimi con la decretazione d'urgenza che ha costellato l'intero 2013 (fino al 130 per cento nel caso dell'acconto Ires richiesto agli enti creditizi-assicurativi). Di fatto, l'aumento degli acconti d'imposta ha rappresentato lo strumento principale per assicurare la copertura di vuoti temporanei di gettito riconducibili a sgravi *una tantum*, come quelli relativi all'abolizione della prima e seconda rata dell'Imu sulla prima casa.

Ma, proprio tale impiego congiunturale è all'origine dello squilibrio temporale prodotto sul gettito: alle maggiori entrate assicurate nel breve periodo segue un vuoto di gettito. E' quanto si rileva dalla tavola: all'accelerazione del gettito determinato nel 2013 da un massiccio innalzamento degli acconti (oltre 3,7 miliardi) subentra nel triennio successivo, una volta ripristinate le precedenti misure, una caduta per oltre 2,8 miliardi.

Vi è, poi, la tipologia che la Corte ha avuto già modo di definire delle imposte ad "adesione volontaria". Si tratta di misure da cui dovrebbero scaturire oltre 1,6 miliardi di maggior gettito netto nel triennio 2014-16 a seguito dell'utilizzo da parte dei contribuenti di opportunità (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) che, se nell'immediato assicurano all'Erario un maggior prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), riservano invece per il futuro (oltre il triennio di previsione) vuoti significativi di gettito per effetto dell'evidenziazione di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze. Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, a fronte di un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'Erario, per l'accelerazione delle entrate, e quelli dei contribuenti, per il limitato onere nell'immediato a fronte di consistenti sconti futuri.

Non meno rilevante, infine, è la tipologia degli aumenti impositivi definiti ma differiti nel tempo, che si configurano come una sorta di ipoteca sul futuro assetto del prelievo. Si tratta degli aumenti delle accise che con le manovre 2013 prenotano maggiori entrate fino al 2016 (DL 102/2013) e, addirittura, fino al 2018 (legge di stabilità): circa 1,2 miliardi di gettito futuro per dare copertura a spese presenti. Un impiego non proprio in linea con un passato in cui le misure sui prodotti petroliferi rappresentavano il nucleo centrale di manovre destinate ad avere un immediato impatto congiunturale.

Nell'insieme, le tre tipologie di prelievo specificate dovrebbero assicurare nel triennio 2013-2016 un maggior gettito netto (saldo fra maggiori e minori entrate) dell'ordine di 4,2 miliardi, ma comportare uno sgravio nel triennio successivo (2017-2020) di quasi 14 miliardi.

La tendenza ad accelerare il gettito presente, anticipando quello futuro, pone in sostanza un problema di tenuta delle entrate a partire dai prossimi anni. Un problema che nelle previsioni incorporate nella legge di stabilità non emerge adeguatamente solo perché sul futuro andamento delle entrate tributarie dovrebbero influire sostanziosi aumenti impositivi riconducibili alla revisione degli oneri detraibili e delle agevolazioni fiscali: due misure accreditate di un maggior gettito strutturale pari, a regime, a circa 11,8 miliardi l'anno.

Tale prospettiva, tuttavia, soggiace ad un rilevante grado di incertezza.

Un intervento di razionalizzazione dell'intera materia delle agevolazioni fiscali è stato previsto più volte negli ultimi tre anni, ma non ha mai trovato concreta attuazione. A fronte di un'erosione di gettito misurata ufficialmente in oltre 250 miliardi, la previsione di tagli selettivi e quella di tagli lineari hanno lasciato il campo all'attivazione di "clausole di salvaguardia" (l'aumento dell'Iva), risolvendosi la riduzione delle agevolazioni in micro interventi (come quello che ha abbassato il tetto di detraibilità delle spese per assicurazioni vita/infortuni). A fronte dei 20 miliardi di recupero di gettito allocati nel bilancio 2011, l'operazione di razionalizzazione ha potuto sinora contare in "tagli" per poche decine di milioni di euro. Anche l'intervento meno impegnativo previsto dalla (revisione degli oneri detraibili, per circa 500 milioni entro il mese di gennaio legge di stabilità 2014) è rimasto quasi subito inattuato, sostituito da risorse da trarre dalla *spending review* e rinviato all'attuazione della delega per la riforma tributaria.

Riquadro 5 – Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni

Le misure per lo smaltimento dei debiti pregressi di comuni e province avrebbero dovuto produrre ricadute positive sull'economia dal momento che i pagamenti in conto capitale autorizzati dal DL 35/13 erano previsti come aggiuntivi rispetto ad una spesa in conto capitale che nel 2012, per i comuni soggetti alle regole del Patto, si attestava a circa 10 miliardi.

Un primo monitoraggio dei pagamenti registrati nella banca-dati Siope al terzo trimestre dell'anno aveva tuttavia evidenziato una realtà piuttosto distante dalle previsioni, visto che l'accelerazione dei pagamenti concentrata esclusivamente nei tre mesi immediatamente successivi al decreto, non sembrava riuscire a compensare la flessione che - per l'intero periodo osservato - caratterizzava la spesa in conto capitale del 2013 rispetto all'anno precedente.

La verifica dei dati riferiti al IV trimestre dell'anno conferma le ipotesi fatte al mese di settembre; i pagamenti per spese di investimento a tutto il 2013 relativi ai comuni superiori a 5000 abitanti (soggetti alle regole del Patto nel biennio 2012-2013) rimangono sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente (8,4 miliardi) e l'effetto positivo della misura *una tantum* disposta dal Governo sembra essere limitato all'aver arginato un ulteriore crollo della spesa per investimenti. Una forte flessione, infatti, si registra proprio nei comuni di piccole dimensioni (-28 per cento), in grave difficoltà con l'ingresso nel Patto 2013, nonostante le misure agevolative concesse anche a loro (tavola 5.A)

Tavola 5.A - I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per area geografica

	nord			centro			sud			isole		
	2012	2013	var%									
INVESTIMENTI	5.901,5	4.957,4	-16,0	2.813,1	2.369,7	-15,8	2.481,1	2.804,4	13,0	969,5	925,5	-4,5
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	771,2	707,5	-8,3	253,3	210,5	-16,9	201,7	226,7	12,4	58,6	65,6	11,9
PARTITE FINANZIARIE	725,8	785,4	8,2	41,7	42,8	2,6	75,6	32,6	-56,8	23,5	16,5	-29,7
TOTALE SPESE IN CONTO	7.398,5	6.450,3	-12,8	3.108,1	2.623,0	-15,6	2.758,4	3.063,7	11,1	1.051,7	1.007,7	-4,2

(in milioni)

I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per dimensione demografica

	fino a 5000 ab.			> 5000 ab.			tutti i comuni		
	2012	2013	var%	2012	2013	var%	2012	2013	var%
INVESTIMENTI	3.831,1	2.739,9	-28,5	8.334,1	8.317,0	-0,2	12.165,2	11.056,9	-9,1
ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE	382,3	312,4	-18,3	902,5	898,0	-0,5	1.284,8	1.210,3	-5,8
PARTITE FINANZIARIE	99,4	68,1	-31,5	767,2	809,3	5,5	866,6	877,4	1,2
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	4.312,9	3.120,5	-27,6	10.003,8	10.024,2	0,2	14.316,7	13.144,7	-8,2

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE

Queste informazioni, seppure a livello aggregato, costituiscono un forte indizio che - ipotizzando un pieno utilizzo degli spazi finanziari ottenuti dagli Enti richiedenti in virtù del meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 4 dell'art. 1 del decreto - si sia prodotto un effetto sostitutivo, più che aggiuntivo, della maggiore spesa autorizzata per il pagamento dei debiti pregressi, con la conseguenza che la misura finalizzata a favorire la ripresa degli investimenti negli Enti locali si è limitata ad una agevolazione rispetto agli stringenti obiettivi del Patto. Un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per conseguire l'obiettivo di avanzo affidatogli, di poco superiore ai 3 miliardi.

Inoltre solo con le verifiche sui risultati del monitoraggio del Patto 2013, non ancora disponibili, si potrà capire se i più ampi margini prodotti dal provvedimento abbiano, in taluni casi, aperto la via a politiche espansive di spesa corrente.

Un *focus* sui comuni che hanno ricevuto spazi finanziari per un importo superiore a 10 milioni e che hanno già comunicato gli obiettivi del Patto 2013 (34 comuni di dimensione medio-grande; lo 0,65 per cento dei comuni richiedenti che complessivamente ha ottenuto il 27,6 per cento

degli spazi finanziari totali) consente di osservare che l'avanzo richiesto complessivamente a tali comuni in termini di obiettivo di Patto è incrementato, rispetto al 2012, di circa il 18 per cento. Una significativa maggiore stringenza del saldo (mediamente 10 milioni in più per ciascun comune ad eccezione di un solo grande ente che vede ridursi notevolmente il proprio obiettivo per motivi legati ai recuperi dei Patti di solidarietà) che comunque avrebbe consentito - a parità di saldo corrente - un livello di spesa in conto capitale in linea con quella effettivamente erogata nel 2012 (circa 2 miliardi). L'ammontare dei pagamenti riferiti agli spazi concessi dal DL 35/2013, non rilevanti ai fini del Patto, pari a 1,06 miliardi, avrebbe elevato quindi il livello potenziale di spesa in conto capitale di tali enti ad oltre 3 miliardi (il 53,5 per cento in più del 2012). I dati sui pagamenti per spese di investimento a tutto il quarto trimestre dell'anno registrano, tuttavia, spese per complessivi 1,9 miliardi, circa l'1 per cento in meno dell'anno precedente (cui si potrebbe aggiungere una quota dei 263 milioni di spese effettuate ma ancora rimaste da regolarizzare) (Tavola 5.B).

Tavola 5.B - I pagamenti in c/capitale dei comuni che hanno ottenuto spazi finanziari per importi superiori a 10 milioni*

		<i>(in milioni)</i>
2012	saldo obiettivo Patto	692
	entrate finali Patto	12.867
	spese correnti Patto (impegni)	10.027
	spese c/capitale Patto (pagamenti)	2.003
2013	saldo obiettivo Patto (al netto dei Patti di solidarietà)**	823
	livello potenziale di spese c/capitale compatibile con obiettivo Patto***	2.017
	totale spazi finanziari concessi dal DL 35	1.058
	<i>di cui:</i>	
	<i>spazio finanziario per effettuare pagamenti debiti pregressi</i>	717
	<i>spazi finanziari per escludere pagamenti debiti pregressi</i>	341
	livello massimo potenziale spese c/capitale comprensivo degli spazi finanziari concessi	3.075
dati Siope IV trimestre 2013	pagamenti c/capitale effettuati a tutto il mese di settembre	1.983
	pagamenti da regolarizzare	263

* Si tratta di 34 comuni, tutti con popolazione superiore a 30.000 abitanti

** Obiettivo calcolato con le percentuali previste per gli enti non virtuosi

*** Ad invarianza di saldo corrente rispetto al 2012

Una proroga delle misure a favore della spesa in conto capitale è prevista per il 2014 nella legge di stabilità. Con la stessa procedura introdotta dal DL 35/13 saranno scontati dai pagamenti rilevanti ai fini del Patto per gli enti territoriali 500 milioni, ripartiti in proporzione ai debiti ancora non estinti al 31.12.2012 (art. 1, c. 546); mentre un importo pari a 1 miliardo viene escluso dalla spesa in conto capitale sostenuta nel primo semestre dell'anno da comuni e province (art. 1, c. 535). In questo secondo caso la ripartizione dello spazio finanziario aggiuntivo è parametrata all'entità dell'obiettivo di Patto, pertanto gli Enti con obiettivi più impegnativi - connessi evidentemente ad una più elevata spesa corrente da sottoporre a

correzione – saranno quelli che beneficeranno di agevolazioni proporzionalmente più consistenti.

La sovrapposizione di interventi che, apparentemente finalizzati a favorire la ripresa degli investimenti locali, sono di fatto utilizzati come misure per mitigare il progressivo inasprimento del Patto, senza affrontare una profonda riforma della regola fiscale, non garantisce neppure che l'operazione dei pagamenti dei debiti pregressi rimanga effettivamente una misura *una tantum*.

€ 6,80



17STC0003130