

dell'attuazione delle misure orientate alla razionalizzazione della spesa locale. Le Sezioni regionali della Corte dei conti sono chiamate ad effettuare i controlli, anche in base alla suddette metodologie, e tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva svolta da RGS/ IGF, ai sensi del proprio ordinamento. Si tratta, in sostanza, di un'ipotesi di controllo (economicità), ancorché disciplinato da un procedimento *ad hoc*, che sfocia nella redazione di un referto al Parlamento, che potrà essere autonomo, come trovare spazio in quello annuale sulla finanza locale di cui all'art. 13 della l. n. 51/1982.

Quanto ai più volte citati modelli di accertamento predisposti da RGS con il Commissario straordinario e alle richiamate, nonché correlate metodologie, trattasi di due documenti che la Sezione delle autonomie dovrà approvare, avendo, sostanzialmente, natura non diversa dalle LL.gg. tradizionalmente emanate dalla stessa Sezione e corredate dai relativi questionari. Tali documenti prenderanno corpo in seno al complesso delle esperienze derivanti dall'applicazione del d.l. n. 174/2012, anche se poi la specificità dell'argomento e la particolarità del procedimento faranno assumere alle rilevazioni sull'applicazione della SPE.RE. connotazioni peculiari, in ragione delle norme apposite.

Il referto al Parlamento potrà riferire, non solo sulle locali riduzioni e razionalizzazioni di spesa ma, per la grande rilevanza del fenomeno, anche sulla gestione delle partecipazioni societarie degli Enti in crisi finanziaria; attività già avviata con alcune deliberazioni approvate dalla Sezione (v. in particolare il paragrafo del Referto sulla Finanza regionale del 2013).

Nel corso del 2012, dopo l'emanazione del d.l. n. 95/2012 e prima della sua conversione, RGS/IGF ha compiuto un'attività di verifica della revisione della spesa, su un numero sperimentale di sei Comuni (Torino, Roma, Palermo, Padova, Vasto e Lecce) e sugli Organismi ad essi partecipati, operanti nei settori del trasporto pubblico e dello smaltimento dei rifiuti, per le finalità di cui all'art. 5 del d.l. n. 52/2012³⁷.

L'esperienza è degna di nota, perché reca risultanze funzionali all'attuazione degli obiettivi di cui al richiamato art. 6 del d.l. n. 174/2012 e perché, ad avviso sia della stessa RGS/IGF, che della Corte dei conti, potrebbe essere utilizzata nella prospettiva della messa a punto dei richiamati modelli di accertamento, di cui al menzionato articolo³⁸. Le criticità emerse hanno dimostrato l'esistenza di un *trend* evolutivo annuale nel quinquennio, a fronte degli indicatori di bilancio.

Un gruppo di studio costituitosi in seno alla Sezione delle autonomie ha anche prospettato, per il futuro, un'indagine sull'applicazione della SPE.RE. che, probabilmente, darà conto degli equilibri di bilancio raggiunti. Ciò potrebbe anche avvenire partendo

³⁷ Si avverte che, per il 2012, le disposizioni più significative di SPE.RE, contenute nei due d.d.l. n. 52 e 95/2012 non rilevavano contabilmente per i Comuni sono stati utilizzati gli impegni di spesa e per le Società le voci di costo.

³⁸ L'indagine ha un'ottica pluriennale, con rilevazione dei dati emersi dai bilanci di previsione e dai conti consuntivi degli ultimi cinque anni.

dall'impostazione della sperimentazione descritta, ma estendendo la rilevazione alla generalità degli Enti o, comunque, a un campione significativo di essi, grazie a un sistema di analisi appropriato e in grado di utilizzare i rendiconti forniti dal sistema SIRTEL.

L'altra via potrebbe essere di somministrare agli Enti dei questionari tratti dal sistema SIQUEL.

In entrambi i casi l'obiettivo sarebbe quello di creare un sistema di monitoraggio e di *rating* sulla (quasi) generalità degli Enti, in modo da far scattare, grazie all'ausilio di appropriati indicatori, una sorta di "campanello d'allarme" per gli Enti in cattiva salute, causa evidenti ragioni di spreco.

Ciò che interessa in questa sede sottolineare è che, sia la Corte dei conti che la RGS utilizzerebbero mezzi d'indagine concordati, per far emergere le criticità e che l'intesa passerebbe attraverso il collaudato strumento delle LL.gg., accompagnate dai relativi questionari. Si tratterebbe di strumenti che, pur assumendo il diverso appellativo di modelli di accertamento e metodologie da approvarsi appositamente, costituiscono al momento il mezzo più adatto per "entrare" nella vita degli Enti.

L'indagine si è imbattuta in criticità che hanno dimostrato, in sede di monitoraggio dei dati, un *trend* evolutivo annuale, a fronte di una serie di indicatori di bilancio che sono la gestione di competenza pura (accertamenti / impegni), il saldo complessivo della gestione di cassa (riscossioni/pagamenti, in conto competenza ed in conto residui), l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di competenza, l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di cassa, l'andamento degli interventi di spesa corrente e l'andamento degli interventi di spesa in conto capitale. L'esame aggregato dei dati, in prospettiva pluriennale, ha fornito un'idea dello stato di salute finanziaria di ciascun Ente locale. L'assunzione *in loco* di ulteriori informazioni, relativi all'andamento della liquidità, ovvero all'eventuale utilizzo delle somme a specifica destinazione o alle anticipazioni di tesoreria, nonché alla qualità dei residui, ha consentito di formulare giudizi compiuti, circa la presenza di situazioni di squilibrio finanziario.

I risultati delle esperienze ispettive di IGF hanno estrapolato tre indicatori di criticità, che sono l'utilizzo ripetuto dell'anticipazione di tesoreria, il disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e le anomalie gestionali di servizi per conto di terzi. Sono indicatori notissimi, non solo perché disciplinati espressamente dall'art. 5 del d.lgs. n. 149/2011, ma soprattutto perché richiamati dall'art. 148 del TUEL, nella versione novellata dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 ove, al co. 3, si stabilisce che anche la Corte dei conti può attivare verifiche amministrativo-contabili, in caso l'Ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili a tali indicatori.

Grazie ai dati forniti da CONSIP, sono state rilevate le differenze di costo unitario medio per l'acquisto degli stessi beni e servizi appartenenti a sedici categorie merceologiche³⁹, e avendo come parametri di valutazione alcuni rapporti d'incidenza percentuale sulla spesa corrente.

In relazione alle varie categorie di beni, è stato possibile accertare la sussistenza di scostamenti rispetto ai prezzi praticati dalla Centrale acquisti nelle convenzioni quadro che, d'intesa con CONSIP, sono state assunte come *benchmark*⁴⁰. Se un determinato bene o servizio sia stato acquistato per via diversa dalla convenzione CONSIP, se ne è verificata la comparabilità con le condizioni offerte da quest'ultima. Per ogni categoria merceologica, si è tenuto conto della quantità di beni acquistati nella singola categoria e del relativo impegno di spesa, per cui si è ottenuto, per il triennio 2009/2011, un dato di spesa medio per categoria merceologica confrontabile, per il 2011, con i prezzi praticati da CONSIP. È stato così ipotizzabile il risparmio che si sarebbe ottenuto ricorrendo alle convenzioni quadro⁴¹.

Alle prestazioni di servizi, ove si anniderebbero numerosi sprechi, è stata riservata una rilevazione più approfondita.

All'interno della macro-voce "prestazioni di servizi", sono state individuate cinque sottocategorie che sono i contratti di servizio con le Società, gli incarichi professionali, le consulenze, agli incarichi per opere pubbliche e il reclutamento di personale con contratti di lavoro flessibile. Presso le Società, gli incarichi tecnici per opere pubbliche hanno considerato tutti gli incarichi esterni, mentre tra le forme atipiche di reclutamento di personale è stata esaminata la spesa per le fattispecie di lavoro a termine, che non espongono una spesa rigida come quella per il lavoro a tempo indeterminato⁴².

Si sono così ottenuti risultati che evidenziano con chiarezza le componenti di spesa, su cui la SPE.RE. potrebbe incidere, anche nell'immediato. Esse sono risultate :

- 1) la spesa corrente per prestazioni di servizi (intervento 03);
- 2) la spesa per trasferimenti/contributi (intervento 05);
- 3) la spesa per il personale (intervento 01).

Praticamente la rilevazione ha evidenziato una tendenza significativa all'utilizzo delle convenzioni CONSIP, che hanno permesso di realizzare, in diversi casi, cospicue economie di

³⁹ Le categorie merceologiche riguardano i seguenti approvvigionamenti: carburante extrarete, acquisto autoveicoli, noleggio autoveicoli, energia elettrica, fotocopiatrici, gas naturale, gasolio da riscaldamento, pc desktop, pc portatili, software, telefonia fissa, telefonia mobile, buoni carburante, buoni pasto, stampanti server.

⁴⁰ La spesa rilevata è quella affrontata nel 2011 e nel 2012.

⁴¹ Non esiste uno specifico obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni CONSIP quanto, piuttosto, un obbligo di adottare i prezzi CONSIP come parametro di riferimento o benchmark, pena la responsabilità amministrativo-contabile. Per le Società, invece, risulta applicabile l'art. 2, co. 225, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, che impone di adottare, "per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro *omissis*..."

⁴² Si vedano le assunzioni a termine, i contratti di formazione e lavoro, i lavori socialmente utili, la somministrazione lavoro, i co.co.co., le cooperative sociali, gli stage/borse di studio e tirocini formativi.

spesa. In altri, invece, gli Enti hanno fatto ricorso a forme autonome di approvvigionamento e tale decisione è dipesa, talora, dalla capacità di ottenere condizioni migliori e prezzi inferiori a quelli praticati dalla centrale acquisti. Il fenomeno è stato rilevato soprattutto presso gli Enti di grandi dimensioni, che hanno potuto beneficiare di rilevanti economie di scala⁴³. Dalla constatazione di come il mancato ricorso a CONSIP sia stato determinato dalla capacità degli Enti di ottenere talora prezzi più vantaggiosi altrove, discende il modo di considerare i prezzi CONSIP come un utile parametro di riferimento. Si è anche verificato, al contrario, che alcuni Enti si siano serviti di fornitori diversi e ciò anche nei casi in cui l'utilizzo delle convenzioni CONSIP avrebbe permesso di ottenere economie considerevoli⁴⁴. I Comuni che hanno rinvenuto condizioni convenienti non ricorrendo a CONSIP, hanno evidenziato un risparmio complessivo pari al 6,7% della spesa sostenuta nell'anno⁴⁵.

All'intervento 03, nella macrovoce "prestazioni di servizi", sono state individuate tre sottocategorie, che espongono i costi per i contratti di servizio con le Società *in house*, per trasporti pubblici locali e per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti.

I costi del trasporto pubblico locale, calcolati al lordo delle entrate, sono stati rilevati rispetto sia al costo medio per abitante che per chilometro quadrato⁴⁶.

Il costo del servizio per lo smaltimento dei rifiuti al lordo delle entrate, è stato rilevato nell'identico modo, facendo anche qui riferimento al costo medio per abitante e per chilometro quadrato⁴⁷.

Come puntualmente evidenziato al paragrafo n. 6.5.1 di questo stesso referto, nei due settori descritti, appare determinante ricostruire i rapporti di servizio che intercorrono tra l'ente proprietario e le partecipate, sia per comprendere le ragioni di fondo delle scelte di esternalizzazione, che per determinarne l'impatto sui bilanci degli enti. Nel corso dell'apposito studio si è appurato che talora il settore energia e acqua/rifiuti, soprattutto per quest'ultima attività, raggiunge l'equilibrio solo grazie a ingenti erogazioni dell'Ente proprietario⁴⁸ e che, nel settore trasporti, tra gli organismi partecipati si apprezzavano

⁴³ Per alcune categorie merceologiche, come il carburante e le risme di carta, le dimensioni del fenomeno della mancata convenienza del ricorso a CONSIP sono state più rilevanti.

⁴⁴ Si è accertato che, nei casi in cui le Amministrazioni si sono rivolte a fornitori di loro scelta, pur in presenza di condizioni più favorevoli offerte da CONSIP, si sarebbero realizzati risparmi significativi che sono stati quantizzati nei sei Comuni oggetto di sperimentazione in complessivi euro 2.713.617,04, ripartiti per categorie merceologiche e pari al 28,7% dell'intera spesa sostenuta nell'anno. Ad esempio ricorrendo a CONSIP si sarebbero risparmiati 420.720,77 euro per l'acquisto di autoveicoli pari al 30,25% della spesa annuale.

⁴⁵ Trattasi di un risparmio di minore consistenza del precedente, ma che comunque, a titolo di esempio, ha esposto per l'acquisto di risme di carta una minor spesa del 26,4%. La rilevazione IGF ha anche permesso di concludere che nei settori della telefonia mobile, dell'acquisto di software e dei buoni pasto, sarebbe possibile ottenere risparmi ancora più consistenti con il semplice contenimento dei consumi eccessivi, ovvero con preventiva rinuncia ai servizi non proprio essenziali.

⁴⁶ Essi vanno da 3,40 euro per abitante di Vasto ai 221,66 euro di Roma. Così il costo per Km quadrato di Lecce è di euro 17,62, mentre quello di Palermo è di euro 521.481,21.

⁴⁷ La spesa va dagli euro 76,36 per chilometro quadrato di Lecce ai 1.305.264,62 di Torino, mentre il costo medio per abitante passa dagli euro 164,02 di Vasto ai 258,32 di Roma.

⁴⁸ Caso della S.p.A. totalmente pubblica con unico socio con affidamento diretto di un Ente locale del Lazio.

importanti esempi di perdite⁴⁹. L'interesse per le situazioni di squilibrio dei servizi presi in esame può approdare a riflessioni che, in un modo o nell'altro, fanno riemergere l'esigenza di accedere ad un'ottica di SPE.RE.

Dall'indagine di RGS/IGF era infatti emerso come in entrambi i servizi, si fossero evidenziati costi medi per abitante e per chilometro quadrato straordinariamente lontani e diversi da Ente ad Ente, per cui è stato possibile costruire un sistema di *benchmarking*, di fattura molto elementare, ma non per questo meno idoneo ad evidenziare come, grazie a politiche di efficientamento della spesa, se ne potrebbero omogeneizzare i valori. L'esperienza illustrata da RGS/IGF si dimostra come il punto pregiudiziale per l'attuazione della nuova prospettiva di SPE.RE., ribadendo ancora una volta il punto pregiudiziale dell'attuazione dei costi (e fabbisogni) *standard*.

Per l'intervento 05 trasferimenti/ contributi si sono rilevati gli incarichi professionali e le consulenze. Nei casi di consulenza/assistenza legale e di difesa in giudizio, nonché nei molteplici incarichi per la realizzazione di opere pubbliche, le rilevazioni hanno segnalato spese percentuali eccessive sulla spesa corrente⁵⁰ e un'enorme diversità di esborsi tra i vari Comuni, che ha ingenerato, come per i contratti di servizio, fortissime perplessità⁵¹.

Da ultimo, è stata constatata una tendenza diffusa all'erogazione discrezionale da parte degli Enti di contributi auto ed etero finanziati, a favore di soggetti diversi, come privati, fondazioni, associazioni ecc, con percentuali di spesa che, comunque, potrebbero essere riesaminate⁵².

I c.d. "costi della politica", ovvero le retribuzioni degli Organi di amministrazione degli Enti locali (Sindaco, Presidente della Provincia, Assessori, Consiglieri) sono stati calmierati attraverso una serie di norme statali⁵³. A questo apprezzabile contenimento, non si è affiancata la logica riduzione dei costi degli apparati di supporto o organi di *staff*, per i quali l'ordinamento non prevede, al momento, limiti di sorta⁵⁴.

L'esame ci permette di concludere che il problema reale non risiede tanto nel pervenire alla definizione dei costi unitari medi di beni e servizi, fattore comunque essenziale

⁴⁹ In particolare, sono rilevanti le perdite di una S.p.a. di un Ente laziale.

⁵⁰ Nelle consulenze legali, i Comuni minori di Padova, Lecce e Vasto registrano, nel 2011, una spesa complessiva di euro 561.446, a fronte di un onere retributivo per il personale dipendente (24 unità) pari ad euro 1.613.435.

⁵¹ Per gli incarichi professionali connessi alla realizzazione di opere pubbliche, le risultanze del monitoraggio hanno dimostrato, ad esempio, come nel 2010, presso il comune di Lecce, gli incarichi tecnici siano costati il 19,1% dell'impegnato per opere pubbliche, a fronte di un esborso, nello stesso anno e per la stessa voce, nei comuni di Padova e Vasto, pari rispettivamente allo 0,5% e allo 0,6% dell'impegnato. Anzi nel 2011, ancora a Lecce, tali rapporti raggiungono il 21,8% dell'impegnato.

⁵² Nel 2011, il rapporto percentuale tra l'intervento 05 trasferimenti ed il Titolo I spesa corrente è stato dell'8,2%. IGF ha poi isolato i contributi autofinanziati e, all'interno di questi ha separato quelli erogati per attività sportive e ricreative, da quelli con finalità culturali. I contributi autofinanziati ammontano al 3,43% della spesa corrente, mentre il totale dei contributi a terzi è il 5,22% della stessa.

⁵³ Art.82 del TUEL come modificato dal d.l. n. 112/2008, art. 5, d.l. n. 78/2010, art. 1, co. 120 l.f.2011, art. 1, d.l. n. 98/2011, art. 16, co. 18, d.l. n. 138/2011 e art. 23, co. 22, d.l. n. 201/2011 ecc..

⁵⁴ Nel 2011, nei Comuni oggetto di verifica, il costo degli Organi di staff, è stato di circa 13 min di euro, pari allo 0,14% della spesa corrente e allo 0,49% delle spese di personale.

e in parte già messo a punto, quanto piuttosto nel realizzare una politica di severa e razionale programmazione dei fabbisogni e, successivamente, una rigorosa attuazione della stessa, alla stregua di quelli riconosciuti come costi e fabbisogni *standards*. Inoltre, in relazione alle diverse categorie merceologiche prese in considerazione, così come in relazione alle spese per incarichi, consulenze e contributi a terzi, dove più di frequente si annidano gli sprechi, si dovrebbero fissare dei valori soglia insuperabili, calcolati in relazione a parametri convenuti come, ad esempio, il costo per dipendente o la percentuale di spesa sostenuta complessivamente per quella voce in rapporto al totale della spesa corrente.

È certo che, almeno gradualmente, andrebbe abbandonata la consuetudine dei tagli lineari, per porsi nella diversa prospettiva di un raffronto tra la spesa storica e i rapporti percentuali che, misurando il margine di spesa eccedente sul fabbisogno, assolvano alla funzione di proficui indicatori. Se ci si limitasse alle misure di razionalizzazione conosciute si colpirebbero inesorabilmente solo gli Enti che si situano, come si suol dire, "al di sopra dell'asticella", mentre non verrebbe intaccata la capacità di spesa di quelli che possono essere definiti virtuosi, in base allo specifico parametro selettivo utilizzato e la cui scelta è demandata alla potestà normativa statale. I c.d. tagli, se devono esserci, non possono colpire solo i Comuni virtuosi perché non se lo meritano, ma neanche gli altri (cfr. art.16, co. 6 d.l. n. 95/2012), perché la sanzione ne aggraverebbe la posizione. I tagli devono essere selettivi, nel senso che devono agire su sprechi ben individuati e circoscritti, raffrontandosi a costi che, intanto potremmo definire "ideali", perché congrui rispetto ai fabbisogni. Questi ultimi, definiti opportunamente, sono il punto di partenza di una lunga strada che vorrebbe realizzare una revisione della spesa che non si risolva, come è stato finora, in contenimenti dei consumi o in soppressioni di voci isolate di spesa e neanche, soprattutto, in riduzioni dei trasferimenti.

Purtroppo nella SPE.RE., la riorganizzazione dei fattori della produzione è sempre stata pensata in funzione di un'oggettiva e ineludibile contrazione di spesa, che diventa in questo modo un interessante punto di partenza, ma anche un sorta di vincolo precostituito da cui non è dato prescindere. Con questa impostazione, il rischio insito è che l'intera operazione di revisione diventi un semplice mezzo per correggere i *trend* inerziali di spesa, mentre l'intera operazione di riduzione dell'esborso è guidata dal condizionamento posto dal vincolo principale. Ciò che dovrebbe, invece, interessare, in un'ottica realmente innovativa di individuazione dei risparmi e di controllo degli sprechi, dovrebbe essere la scelta qualitativa delle operazioni che si compiono e non il loro grado di adesione alle contrazioni di cassa, necessarie a raggiungere gli obiettivi quantificati anticipatamente.

La SPE.RE. dovrebbe essere anche un'occasione insostituibile per innovare le politiche pubbliche, superando il limite, anche culturale, delle evidenze finanziarie. La contabilità

finanziaria, infatti, deve essere al servizio di obiettivi e di risultati economici, deve capire e innovare, magari qualche volta anche fare marcia indietro o avanzare all'improvviso, districandosi tra la programmazione, il controllo di gestione, le scelte fiscali, la gravosità degli impegni e la sostenibilità dell'indebitamento.

La SPE.RE. è un percorso che dovrebbe essere agile e duttile, perché modifica e riprogetta la spesa in corso d'opera, a mano a mano che sprechi ed eccessi si evidenziano. Essa è, per ora, una priorità sperimentale e sperimentata solo in alcune norme, ma inattivata nella sua sostanza ideale e tale rimarrà se, in luogo di una convinta azione di governo, essa dovesse diventare l'oggetto di un mero studio di fattibilità. Ciò che importa è che non si vanifichi la specificità della missione, soprattutto a causa del procrastinarsi della nomina del nuovo Commissario Straordinario, senza la cui iniziativa non avrebbe modo di attivarsi l'importante art. 6, commi 2 e 3 del d.l. n. 174/20012, e con esso le rilevazioni e gli adempimenti congiunti tra RGS e Corte di conti.

1.5 Il d.l. n. 35/2013

Il fenomeno dei ritardi dei pagamenti da parte delle pubbliche Amministrazioni ha raggiunto dimensioni notevoli e costituisce una patologia che, nell'attuale momento ha amplificato gli effetti negativi della crisi sui bilanci delle imprese, pregiudicando il mantenimento dei livelli occupazionali e ostacolando gli investimenti.

Le cause possono essere ricondotte alla situazione economica finanziaria degli Enti e all'endemica carenza di cassa, combinata alle misure di finanza pubblica volte al contenimento delle spese e al rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità e di crescita.

L'allungamento eccessivo dei termini di pagamento rischia di costituire una massa latente di debiti idonea ad alimentare patologicamente l'indebitamento pubblico. La carenza di liquidità, costante nel recente panorama della finanza pubblica, ha reso infruttuosi i numerosi interventi normativi nazionali e comunitari⁵⁵, volti a rendere più stringenti i termini di pagamento e a determinare un inasprimento delle sanzioni.

⁵⁵ In primis: le direttive 2000/35/CE e 2011/7/UE, il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) e il d.lgs. n. 192 del 9 novembre 2012 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, co. 1, della l. 11 novembre 2011, n. 180). Tra gli altri provvedimenti che hanno introdotto disposizioni in materia di debiti della pubblica, si ricordano: l'art. 9, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, che ha introdotto una specifica responsabilità dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa; - l'art. 9, co. 3-bis, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, che ha previsto la disciplina della certificazione dei crediti verso la pubblica Amministrazione e in particolare verso gli Enti territoriali, anche ai fini della cessione dei crediti pro-soluto a banche o altri intermediari finanziari; la legge di stabilità per il 2012, che ha disposto che, scaduto un termine di 60 giorni, su nuova istanza del creditore, la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio provveda alla certificazione e, ove necessario, alla nomina di un commissario ad acta; l'art. 13-bis, d.l. 7 maggio 2012, n. 52 che ha ridotto da 60 a 30 giorni suddetto termine, rendendo peraltro obbligatoria la nomina di un commissario ad acta, su nuova istanza del creditore nel caso in cui allo scadere del termine previsto l'Amministrazione non abbia provveduto alla certificazione; infine, sempre il d.l. n. 52/2012 e l'art. 12, d.l. 2 marzo 2012, n. 16 che hanno esteso il meccanismo della certificazione dei crediti anche agli enti del Ssn e alle Amministrazioni statali e agli Enti pubblici nazionali.

Il problema ha una dimensione che travalica quella nazionale, tant'è che il legislatore europeo, in sede di emanazione della direttiva 2011/7/UE, ha sottolineato che "i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale resa finanziariamente attraente per i debitori nella maggior parte degli Stati membri dai bassi livelli dei tassi degli interessi di mora applicati o dalla loro assenza e/o dalla lentezza delle procedure di recupero. È necessario un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi ..."

In questo contesto, si inserisce la manovra del decreto legge⁵⁶ 8-4-2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6.6.2012, n. 64, che detta disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.

Lo scopo è quello di incentivare la ripresa economica, immettendo liquidità nel sistema finanziario, attraverso l'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali, con modalità diverse, in relazione alla tipologia del debito.

Il primo ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo si rinviene nella mancanza di una puntuale misurazione dello *stock* dei debiti delle pubbliche Amministrazioni, che troppo spesso non dispongono di una sistematica e organizzata contabilizzazione dei debiti commerciali e dello stato delle transazioni. L'incompletezza delle informazioni rappresenta un aspetto decisamente critico del sistema contabile nazionale. E' necessario un approccio sistematico al problema, al fine di avere una determinazione affidabile del *quantum* dell'indebitamento, senza zone grigie che possono celare fenomeni rilevanti, atti a compromettere gli equilibri di bilancio.

Tale criticità è diffusa anche nell'ambito delle Amministrazioni locali, per le quali il fenomeno dei debiti extra bilancio, dietro il quale si celano vasti ambiti di passività latenti, è risultato permanente nel tempo. Inoltre i residui passivi⁵⁷ iscritti in bilancio mostrano una dinamica di crescita sempre più sostenuta e spesso lo *stock* a rendiconto non rappresenta una quantificazione attendibile dei debiti commerciali pregressi. La scarsa attendibilità si lega a distorsioni contabili, che si sostanziano nella mancata contabilizzazione delle compensazioni avvenute, nella assenza di verifiche sulla reale portata delle posizioni debitorie in essere e nel mancato avvio di procedure di circolarizzazione. I residui passivi conservati in bilancio, per altro verso, possono anche derivare da impegni o "prenotazioni di impegno"⁵⁸ assunti che andrebbero cancellati, rappresentando economie di spesa. La corretta contabilizzazione dei residui, in

⁵⁶ Nel seguito del testo: decreto.

⁵⁷ I dati di consuntivo 2012, osservati al 11 luglio 2013, su un campione di n. 6.010 Comuni e 97 Province, evidenziano residui passivi complessivi per circa 69 miliardi di euro, di cui 20,7 miliardi per spese correnti.

⁵⁸ Co. 3 art.183 TUEL (Dlgs 267/2000).

ottemperanza delle regole di contabilità e dei principi contabili⁵⁹, consentirebbe, per quanto concerne la spesa corrente, una quantificazione attendibile della massa debitoria. La spesa in conto capitale rende, invece, necessario un dettaglio di analisi ulteriore, giacché i residui iscritti in bilancio afferiscono, anche, agli stanziamenti di spese per investimenti in corso di realizzazione.

In questo quadro, di per sé già complesso, si aggiunge l'incognita dei "debiti fuori bilancio"⁶⁰. Si tratta di debiti riconosciuti e non riconosciuti che pesano fortemente sui bilanci⁶¹ degli Enti e inficiano la validità delle stime, proprio, perché, vengono registrati in bilancio successivamente al loro insorgere. Si tratta di comportamenti attuati disattendendo la regola contabile fondamentale secondo la quale a fronte di ogni spesa deve sussistere l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria (co. 1, art. 191 del TUEL).

L'incertezza sulle dimensioni e composizione dei debiti commerciali e delle altre obbligazioni scadute e non pagate rende complessa la valutazione della effettiva dimensione e allocazione diversi livelli di Governo del fenomeno.

Le risorse sono state dal decreto tra i diversi settori della P.A. e, sulla base di stima delle concrete esigenze. Il piano di pagamento riguarda una prima parte dei debiti della pubblica Amministrazione, sbloccando, tra il 2013 e il 2014, 40 miliardi di euro per pagamenti, che dovrebbero consentire, secondo le stime della Banca d'Italia⁶², di estinguere circa la metà dei debiti commerciali complessivi.

La Banca d'Italia ha, infatti, osservato che i debiti commerciali ancora iscritti nei bilanci delle imprese, inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola *pro solvendo*, è pari a circa 90 miliardi di euro⁶³. La ripartizione di tali risorse destina il 47,5% alle Autonomie locali e una quota preponderante (oltre 80%) al pagamento dei debiti per spesa corrente.

L'accelerazione dei pagamenti si sostanzia in misure di allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno in relazione ai pagamenti dei debiti in conto capitale;

⁵⁹ Il principio contabile n. 3 punto 60 prevede che negli enti locali possono essere riportate al conto residui esclusivamente le somme impegnate secondo i criteri stabiliti dal TUEL, non essendo contemplati residui di stanziamento se non nei casi espressamente previsti dalle norme.

⁶⁰ Art. 194 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000).

⁶¹ I dati di consuntivo 2012, osservati al 11 luglio 2013, su un campione di n. 6.010 Comuni e 97 Province, evidenziano debiti di questo tipo per poco più di 505 mln di euro. Per una analisi puntuale del dato complessivo al 31.12.2012, si rinvia al capitolo "8. I debiti fuori bilancio" della presente relazione.

⁶² Vedasi Relazione approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo, per Audizione Camera dei deputati 28 marzo 2013.

⁶³ La stima supera la valutazione preliminare diffusa dalla stessa Banca d'Italia con la Relazione sull'anno 2011 e le stime fornite da Istat a Eurostat, ad ottobre 2012 (valutazione di circa 67 mld di euro). La stima, riferita al 31.12.2011, è effettuata attraverso l'indagine InvInd (sistema per acquisire informazioni sulle decisioni di investimento delle imprese), che osserva le aziende industriali e dei servizi con più di 20 addetti, con esclusione di quelle operanti nei servizi sociali e sanitari.

ampliamento del limite al ricorso alle anticipazioni di tesoreria; istituzione di un fondo, con l'obbligo di restituzione in un lungo arco temporale, diretto a garantire liquidità agli Enti locali che non possono far fronte al pagamento dei debiti maturati al 31 dicembre 2012.

Le misure introdotte, per gli Enti locali, riguardano diversi aspetti della gestione. In primo luogo è prevista l'esclusione, per il 2013, dal patto di stabilità interno dei pagamenti e dei debiti commerciali relativi a spese in conto capitale, per un importo di 5 miliardi di euro⁶⁴, sostenuti nel corso dell'anno e finanziati con i contributi straordinari in conto capitale. Un'ulteriore misura riguarda l'istituzione nel bilancio dello Stato del Fondo per la liquidità, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014⁶⁵, che per gli enti locali ammontano a 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Risulta anche, per gli Enti locali, ampliato il limite massimo al ricorso delle anticipazioni di tesoreria, da 3 a 5 dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, sino alla data del 30 settembre 2013, in deroga a quanto fissato dall'articolo 222 del TUEL.

Attraverso il Fondo di liquidità è possibile ottenere anticipazioni per il pagamento dei debiti richiesti entro il 30 settembre 2013, a valere sulla quota accantonata, pari al 10 per cento della dotazione complessiva delle prime due Sezioni⁶⁶. La concessione dell'anticipazione determina una serie di obblighi per gli enti che ne beneficiano, quali l'immediata estinzione dei debiti successivamente alla erogazione della anticipazione, da comprovare con idonea certificazione, rilasciata dal responsabile finanziario, dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle registrazioni contabili.

Gli Enti, dovranno, altresì, elevare, dal 25 al 50 per cento, la quota di accantonamento del fondo di svalutazione crediti, istituito ai sensi del co. 17 dell' art. 6 del d.l. n.95/2012, convertito dalla l. n.135/2012.

Gli Enti che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che fanno ricorso all'anticipazione, sono tenuti a modificare il piano di riequilibrio entro 30 giorni dalla concessione dell'anticipazione.

Le conseguenze delle misure introdotte dal decreto all'esame potrebbero fare emergere aspetti critici per l'osservanza dei parametri sul *deficit* e sul debito pubblico, considerato che l'immissione della nuova liquidità sarà finanziata con emissione di titoli del debito pubblico e potrebbe. Le misure precauzionali, previste dal decreto, volte a contenere la spesa entro il limite prefissato e a non superare il livello massimo

⁶⁴ Compresi i pagamenti di obbligazioni giuridiche di parte capitale verso terzi assunte alla data del 31 dicembre 2012.

⁶⁵ Distinto in tre sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti liquidi ed esigibili.

⁶⁶ La dotazione annuale del fondo è trasferita su un conto corrente, acceso presso la tesoreria centrale dello Stato, la cui gestione è affidata alla Cassa depositi e prestiti, che autorizza ad effettuare le operazioni.

dell'indebitamento netto, dovrebbero consentire il raggiungimento del risultato programmato (*deficit* al 2,9%) e l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali⁶⁷. Un segnale positivo sulla tenuta dei conti pubblici si è comunque recentemente registrato a seguito della chiusura (il 29 maggio u.s.) della procedura per *deficit* pubblico eccessivo a carico dell'Italia, aperta nel 2009, dopo che i conti pubblici avevano sfiorato l'obiettivo di indebitamento.

Le disposizioni introdotte dal decreto dovrebbero assicurare un avvicinamento dei risultati censiti alla effettiva situazione, provocando l'emersione della reale portata del debito. La gestione dei sistemi contabili in coerenza con i principi di legalità, di chiarezza, della verificabilità e della attendibilità dovrebbe scongiurare il ripetersi di situazioni analoghe.

Attraverso idonee procedure è possibile conferire una maggiore attendibilità al dato contabile e consentire il legittimo affidamento degli utilizzatori. L'informazione deve essere, idonea ad esprimere la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'Ente riportando dati reali, non stimati⁶⁸.

Gli attuali mezzi informatici e l'emergere della esigenza di informare i comportamenti della P.A. al principio di trasparenza, dovrebbero comportare che gli Enti siano in grado di quantificare esattamente il proprio indebitamento. La corretta gestione delle informazioni può essere garantita predisponendo procedure e utilizzando sistemi contabili idonei. Per futuro non dovrebbero riproporsi situazioni critiche come quella ora all'esame nella quale è risultato problematico trarre informazioni dalle contabilità al fine di computare l'ammontare del debito scaduto in attesa di pagamento nei diversi settori della P.A.

⁶⁷ È previsto un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia sull'attuazione delle misure introdotte dal decreto e in caso di superamento dell'obiettivo programmatico potrà adottare le necessarie misure per la rimodulazione delle spese autorizzate.

⁶⁸ Le registrazioni contabili devono essere veritiere, sempre verificabili attraverso la ricostruzione del procedimento valutativo seguito (a tale scopo devono conservare la necessaria documentazione probatoria) e scevre da errori e distorsioni rilevanti.

2 La finanza locale nell'esercizio 2012

2.1 Le prime analisi dei risultati dell'esercizio

Anche nell'esercizio 2012 l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale è stata realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati tratti direttamente dai rendiconti. In prospettiva, l'anticipazione del termine⁶⁹ per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli Enti e una maggiore scorrevolezza nell'acquisizione dei modelli telematici, potrà consentire lo svolgimento di prime analisi sulla finanza locale supportate dal rendiconto.

Per ottenere questo risultato è, tuttavia, necessario che vengano ulteriormente abbreviati i tempi per la resa del conto telematico e che tutti gli Enti provvedano tempestivamente a tale adempimento, potendosi in tal modo avvalersi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti⁷⁰.

Al riguardo la Sezione delle autonomie con la delib. n. 4 dell'8 febbraio 2012, avendo riscontrato un significativo livello di inadempienza alla rendicontazione telematica, specie da parte dei Comuni di minori dimensioni, ha sollecitato un più puntuale assolvimento dell'obbligo. Con la delib. n. 8/SEZAUT/2013/INPR la Sezione, nello stabilire gli adempimenti connessi alla trasmissione del rendiconto per il 2012, ha fissato scadenze ravvicinate al termine previsto per l'approvazione⁷¹. Nella stessa delibera è stata prevista un'azione di monitoraggio e stimolo in relazione ai persistenti ritardi con i quali una parte dei Comuni adempie all'obbligo di trasmissione telematica del rendiconto, segnalando alle Sezioni regionali di controllo i Comuni che non risultavano adempienti all'invio del rendiconto 2011.

Va, altresì, segnalato al riguardo che ad opera dell'art. 3, co. 1, lett. l) del d.l. n. 174/2012 è stata apportata una modifica testuale all'art. 227 del Tuel, aggiungendo il co. 2-*bis*, il quale prevede che "in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal co. 2 dell'art. 141". In tal modo il rispetto del termine per la rendicontazione è stato presidiato da una

⁶⁹ Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-*quater*, co. 6 del d.l. 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella l. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni* urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le Autonomie locali, che ha modificato l'art. 151, co. 7 e l'art. 227, co. 2, primo periodo del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁷⁰ La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della l. n. 289 del 27 dicembre 2002, ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Nel corso dell'esercizio 2012 - ottavo anno di applicazione della procedura - la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

⁷¹ La presenza di termini per la rendicontazione dilazionati per gli Enti di alcune Regioni a statuto speciale può rendere meno agevole la tempestività della rilevazione.

sanzione analoga a quella prevista per la mancata approvazione del bilancio di previsione. Il rafforzamento delle misure poste a supporto di tale adempimento potrebbe contribuire ad una maggiore tempestività della produzione dei conti consuntivi e del successivo inoltro alla Corte dei conti.

In attesa che questi nuovi stimoli possano risultare efficaci al fine della tempestiva raccolta dei dati, anche per l'esercizio 2012 sono state utilizzate altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici. A tale fine l'art. 13 della l. n. 196 del 2009 ha previsto che le Amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria, accessibile alle stesse Amministrazioni pubbliche, secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e l'Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione (DigitPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali⁷².

Tra le fonti di informazioni suddette si è fatto riferimento in particolare al sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici (Siope)⁷³ fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle Amministrazioni pubbliche, sistema che rappresenta uno strumento utile, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita)⁷⁴.

Gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della l. 31 dicembre 2009, n. 196) devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli Enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica Siope.

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di Enti consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle Amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli Enti in questione. La classificazione dei dati secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

⁷² Il Ministero dell'Economia e delle Finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle Amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

⁷³ In attuazione dell'art. 28 della l. n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche (Siope) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'Istat. Rispetto al precedente sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il Siope dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al co. 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

⁷⁴ Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli Enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Tra le fonti di informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai predetti dati di cassa, sono stati impiegati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno che forniscono anche elementi di competenza (limitati alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbracciano anche il comparto dell'entrata.

La Corte dei conti rielabora, inoltre, una serie di informazioni estrapolate dall'esame delle relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli Enti locali effettuato ai sensi dei commi 166 e ss. dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 (l.f. 2006). La sistematizzazione di tali informazioni potrà offrire un apporto notevole alla conoscenza degli andamenti significativi della finanza locale, consentendo approfondimenti dei fenomeni sulla base dei dati raccolti in una serie di quadri specifici annessi alle relazioni suddette.

Le tendenze della finanza degli Enti locali potranno essere, quindi, esaminate attraverso altre fonti idonee a fornire indicazioni estese all'aspetto della competenza e particolarmente mirate alla verifica degli effettivi equilibri.

La valutazione sia sul fronte della gestione di cassa sia della competenza, che può essere svolta in presenza di un quadro articolato di elementi informativi, consente la rilevazione degli andamenti secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi maggiori elementi di conoscenza.

I dati raccolti per il 2012 permettono di valutare, nell'imminenza della chiusura dell'esercizio, gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, con particolare riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2012

Le conseguenze della crisi finanziaria, che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia, si sono accentuate nell'esercizio 2012 e l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ancora più sfavorevole di quello già decisamente deteriorato del precedente anno. A causa delle tensioni che la crisi ha prodotto sui rendimenti dei titoli del debito pubblico, si è resa necessaria l'adozione di notevoli misure di consolidamento fiscale.

Il peggioramento delle prospettive economiche per l'Italia appare assai netto e problematico, come evidenziato nella nota di aggiornamento del Def dell'autunno 2012. Non si riesce, quindi, ancora ad intravedere un percorso di uscita dalla crisi che ha prodotto un rallentamento dell'economia con evidenti effetti negativi sullo stato dei conti pubblici.

L'andamento del Pil ha riportato una flessione del 2,4%⁷⁵ rispetto al 2011, facendo registrare un'inversione di tendenza rispetto ai due anni precedenti in cui il volume del Pil risultava ancora in crescita, seppure modesta e rallentata (1,7% nel 2010; 0,4% nel 2011); l'ultimo dato negativo ha fatto sì che il volume del Pil si attestasse ad un livello leggermente al di sotto a quello riportato nel 2009, elidendo così i valori positivi registrati nel periodo 2010-2011 (1.394.347 milioni per il 2009; 1.389.947 milioni per il 2012). Il volume del Pil nel 2012 resta, quindi, ancora su livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica.

La caduta del prodotto può essere anche ascrivibile a una manovra di bilancio che, nel breve periodo, trasmette impulsi restrittivi su una domanda interna già avvilita in una spirale depressiva, all'acuirsi delle tensioni sui mercati del debito sovrano e all'incertezza che ha caratterizzato il contesto dell'area dell'euro. Complessivamente, dal 2008, gli interventi correttivi introdotti dalle ripetute manovre ammontano a quasi 140 mln di euro, oltre 30 dei quali eserciteranno i loro effetti nel biennio 2013-2014.

Le previsioni del Def 2012⁷⁶ stimavano una riduzione del prodotto dell'1,2% nel 2012 a causa del deterioramento del contesto economico, mentre nel 2013 era previsto un moderato incremento, pari allo 0,5%.

Sulla base del quadro macroeconomico fornito dal Def 2013 e dell'effetto di trascinamento negativo del 2012 sul 2013 le stime di crescita per l'anno in corso sono state riviste decisamente verso il basso e il Pil è atteso ridursi dell'1,3%⁷⁷.

Dal conto consolidato della p.a. per il 2012 risulta che l'indebitamento netto⁷⁸ si è attestato intorno alla soglia del 3%, risultando, quindi, in miglioramento di 0,8 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2011.

L'avanzo primario, che nel 2011 era tornato di segno positivo anche se solo dell'1,2% del Pil, segna nel 2012 un incremento pari al 2,5% del prodotto interno lordo; si stima che debba raggiungere il 5,7% nel 2015.

Il debito pubblico, che dal 2009⁷⁹ si è sviluppato ad un ritmo elevato, raggiungendo il 119,3% del Pil nel 2010, continua a crescere e tocca il 126,4% nel 2012⁸⁰, costituendo un

⁷⁵ Dopo la flessione particolarmente elevata del 2009 (-5,2%), nel 2010 la crescita economica aveva manifestato una moderata ripresa, tuttavia l'andamento del prodotto negli ultimi mesi del 2011 ha riportato un rallentamento, essendosi manifestato l'andamento recessivo in atto.

⁷⁶ È il secondo documento di programmazione presentato dall'Italia nel quadro del "Semestre Europeo" di coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio- di cui fanno parte il Programma Nazionale di Riforma 2012 (Pnr), il Programma di stabilità (Pds) e il documento di analisi e tendenze della finanza pubblica.

⁷⁷ Le nuove previsioni scontano gli effetti del provvedimento relativo al pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione. L'immissione di liquidità conseguita grazie all'accelerazione dei pagamenti potrà favorire una più rapida ripresa della crescita del Pil già a partire dalla seconda metà del 2013. La ripresa dovrebbe risultare più pronunciata nel 2014, con un tasso di crescita pari all'1,3%⁷⁷.

⁷⁸ Secondo i dati forniti dall'Istat a marzo 2013, in valore assoluto l'indebitamento netto ammonta a 47.663 mln di euro per il 2012 (per il 2011 60.016 mln di euro).

onere per la finanza pubblica nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a -6.148 mln, a fronte dei -23.234 mln di euro del 2011. Tale miglioramento è da imputare ad un aumento delle entrate correnti di oltre 22 mld di euro, decisamente superiore a quello delle spese correnti (pari a circa 5,3 mld).

La riduzione dell'indebitamento netto può, quindi, essere messa in relazione all'aumento delle entrate, e ad un ridotto aumento delle spese complessive nell'ambito delle quali la componente in conto capitale dimostra ancora una riduzione. L'aumento degli oneri per interessi ha reso più problematico l'impegno per contenere la spesa corrente. Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili all'aumento delle entrate complessive, alle misure di contenimento delle spese, alla riduzione degli investimenti ed al permanere del blocco o delle limitazioni per le spese di personale, dovuto al d.l. n. 78 del 2010.

Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate del 2,4% rispetto al 2011. L'aumento deriva maggiormente dalle imposte dirette e indirette, mentre flettono le entrate in conto capitale.

Tra le entrate correnti, in particolare le imposte indirette crescono del 5,2% a causa dell'aumento del gettito Iva, del gettito dell'Imposta Municipale Unica (Imu) e dall'aumento delle accise sugli oli minerali. Aumentano anche le imposte dirette del 5,2% per effetto dell'aumento dell'Irpef, della relativa addizionale regionale e dell'imposta sostitutiva su ritenute, interessi e altri redditi di capitale, che riflette le modifiche al regime di tassazione delle rendite finanziarie.

Nonostante ciò, le entrate complessive sono rimaste molto al di sotto degli obiettivi, facendo registrare uno scostamento pari a 11 miliardi rispetto alla nota di aggiornamento del Def 2012. La pressione fiscale complessiva, pari al 44% del Pil, è risultata in aumento di 1,4 punti percentuali rispetto al 2011, portandosi a un livello che potrebbe comprimere le potenzialità di crescita, ma idoneo a consentire il rispetto dei parametri europei.

La spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche ha subito un aumento dello 0,6% , in parte attenuato dalla riduzione della spesa in conto capitale. Le spese di parte corrente hanno dimostrato un leggero incremento, pari allo 0,7%, influenzato principalmente dalla crescita della spesa per interessi e in parte compensato dall'andamento in flessione delle uscite per redditi da lavoro dipendente, a sua volta dovuto sia al calo degli addetti sia

⁷⁹ Ad eccezione del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione percentuale, il rapporto debito/Pil è aumentato costantemente nel periodo 2008-2012. Nel 2009 l'incremento annuale è stato di oltre il 10%; nell'arco temporale 2011 - 2012 si è registrato un aumento di quasi sette punti percentuali.

⁸⁰ Valore al lordo dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza Italia nell'ambito dell'Esfs (non comprende gli aiuti previsti per la ricapitalizzazione del settore bancario spagnolo) e del programma Esm per gli anni dal 2010 al 2015.