

*Riduzione delle spese dei ministeri*

Va segnalato anzitutto che il comparto dei ministeri fornisce un rilevante contributo alla manovra, pari a 6 miliardi di euro per il 2012 e a 2,5 miliardi per il 2013. Sull'aspetto della quantificazione dell'impatto, la relazione tecnica non ha specificato i motivi della individuazione dello scarto medio del 30 per cento tra saldo netto da finanziare e gli altri saldi per le varie categorie interessate e ha però espresso una valutazione quantitativamente allineata tra i tre saldi, il che da un lato appare giustificabile per motivi di cautela, per evitare tagli di bilancio che potrebbero manifestarsi come eccessivi sulla competenza finanziaria, ma d'altro lato sembra contraddittorio con il fatto di aver scontato diversi coefficienti di realizzabilità. Continua a mancare una illustrata ed esauriente esplicitazione della sostenibilità e dell'impatto delle riduzioni per ciascun ministero, il che non consente di cogliere l'interazione tra manovra da un lato e i parametri in base a cui si commisura l'offerta di beni e servizi da parte dell'operatore-Stato. Al riguardo, la Corte, nell'apprezzare, nella citata audizione, l'aspetto positivo della normativa in esame, costituito dal superamento, nel senso più volte auspicato dalla Corte medesima, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare ed indifferenziato degli stanziamenti, ha fatto tuttavia presente che, se non fossero ben valutati i relativi profili di sostenibilità, sussiste il rischio di un ulteriore incremento dell'ammontare dei debiti sommersi, con il conseguente rinvio a carico dei successivi esercizi finanziari dei relativi oneri attraverso successivi provvedimenti di riconoscimento dei debiti stessi. Va da ultimo considerato che – venendo interessate ora dalle variazioni compensative anche le spese non rimodulabili – il fatto stesso che si possa procedere in tal senso in via amministrativa per un comparto che in sé dovrebbe essere composto di stanziamenti tali da presentare ben pochi margini di flessibilità induce ad una necessaria riflessione sui criteri in base ai quali viene costruita la previsione a legislazione vigente, almeno per la spesa c.d. “obbligatoria”.

*Patto di stabilità interno*

Per quanto riguarda l'altro comparto che, in materia di minori spese, ha fornito un contributo rilevante alla manovra, ossia il Patto di stabilità interno, con un apporto pari a 4,2 miliardi di euro per il 2012 (al netto del gettito della c.d. “Robin Tax”, le cui stime vanno attentamente verificate) e 3,2 miliardi di euro per il 2013, in sintesi va messo in



luce che sono state anticipate al 2012 le norme della precedente manovra di cui al decreto-legge n. 98 del 2011 e sono stati previsti, da un lato, l'ampliamento della platea sottoposta al patto (comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, dal 2013 e dal 2014 le unioni di comuni formate da enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti), dall'altro l'esclusione delle spese effettuate a valere sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari.

La documentazione fornita dal Governo, anche in riferimento al testo iniziale, non appare appropriata per comprendere, al di là della quantificazione delle riduzioni, l'impatto che ciò ha determinato e determina sui bilanci degli enti interessati. Al riguardo, la Corte ha ribadito, nella ripetuta audizione, che manovre continue sul comparto degli enti territoriali richiedono che questi ultimi “individuino per ciascuna funzione/servizio specifiche azioni di risparmio effettivamente realizzabili, e indichino percorsi in grado di migliorare l'efficienza gestionale e soluzioni innovative relativamente alle forme di gestione dei servizi, anche al fine di recuperare economie di scala. E' evidente che per ottenere una riduzione permanente della spesa di tali dimensioni non appaiono sufficienti manovre di aggiustamento progressivo al margine; si rendono necessarie, invece, operazioni strutturali a valenza pluriennale che, individuate le priorità, concentrino su di esse le azioni e le risorse, riducendo selettivamente gli interventi in altri ambiti”.

#### Previdenza

Il terzo blocco di rilevanti riduzioni di spesa si riferisce al comparto della previdenza, le cui principali norme riguardano l'anticipo del graduale aumento dell'età pensionabile per le dipendenti del settore privato (con effetti finanziari crescenti a partire dal 2015), la modifica delle decorrenze del pensionamento nel settore della scuola (con effetti finanziari consistenti a partire dal 2013) nonché modifiche al regime della liquidazione dell'indennità di buonuscita (con un “picco” di effetti finanziari nel 2013 e con un andamento sinusoidale tra il 2014 e il 2016), il tutto tenendo conto degli effetti fiscali indotti in base alla consueta metodologia riferita ai provvedimenti di manovra, cui da tempo si estendono le procedure riferite *lato sensu* alla sessione di bilancio. Al riguardo, ha notato la Corte nella citata audizione, che le disposizioni in materia previdenziale, se consentono di ottenere un significativo effetto di risparmio di



spesa nel triennio, non prevedono, tuttavia, misure di carattere strutturale, il che è avvenuto con la successiva manovra di cui al decreto-legge n. 201 del 2011.

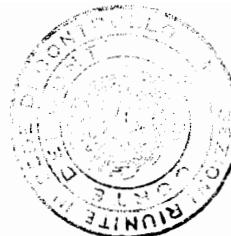
#### *Le entrate*

Per quanto riguarda la manovra netta sul lato delle entrate, essa ha un peso preponderante, specie nel secondo e terzo anno del triennio: 22,1 miliardi di maggiori entrate rispetto a 7,8 miliardi di minori spese nel 2013 e 10,5 miliardi di maggiori entrate rispetto a 1,3 miliardi di minori spese nel 2014.

I principali interventi sono quattro: l'aumento di un punto dell'aliquota ordinaria IVA del 20 per cento (con una previsione di crescita del gettito di oltre 4 miliardi per ciascun anno del triennio); la modifica della tassazione delle rendite finanziarie (da 1,4 miliardi nel 2012 a poco meno di 2 miliardi circa nel 2014); l'addizionale IRES (c.d. "Robin Tax") sul settore energetico (1,8 miliardi nel 2012 e 900 milioni nei due anni successivi) e la disposizione autorizzatoria per le entrate giochi e le accise sul fumo (1,5 miliardi per ciascun anno del triennio).

In aggiunta a quanto sopra indicato sono previste modifiche alla disciplina della potestà accertativa, l'aggiornamento degli indicatori di normalità economica degli studi di settore e altre misure anti evasione quali il potenziamento della partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, data la loro prossimità al territorio, disponendo, per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'innalzamento al 100 per cento della quota di gettito dei tributi statali loro riconosciuta, a condizione che i singoli comuni istituiscano il Consiglio tributario entro il 31 dicembre 2011 (condizione poi espunta con il successivo decreto-legge n. 201 del 2011). M

L'articolazione della manovra sulle entrate sembra riflettere un'attenzione per gli aspetti redistributivi. In tale direzione convergono: la rimodulazione degli studi di settore e le altre misure intestate al contrasto dell'evasione fiscale; l'addizionale IRES sul settore energetico, in cui l'ulteriore tassazione dei redditi da congiuntura è rafforzata dal divieto di traslazione sugli utenti dei servizi; la revisione della tassazione delle attività finanziarie, con un riequilibrio del prelievo a favore di forme di impiego del risparmio più diffuse nelle classi sociali meno abbienti.

*Aumento dell'aliquota IVA*

L'art. 2, commi da 2-bis a 2-quater, introdotti in sede di conversione, dispongono l'aumento dell'aliquota IVA dal 20 per cento al 21 per cento, con una previsione attesa di maggior gettito di oltre 4 miliardi per ciascun anno del triennio.

La relazione tecnica attribuisce alla misura un andamento costante, non considerando possibili effetti di contrazione dei consumi in relazione all'attuale fase di congiuntura sfavorevole.

*Le entrate da giochi e da accise sul fumo*

Le maggiori entrate (1,5 miliardi a regime dal 2012) attese da un ulteriore sviluppo dell'attività in materia di giochi, lotto e lotterie e dall'aumento dell'aliquota di base dell'imposta di consumo sulle sigarette si caratterizzano per la genericità della disposizione (sulla quale potrebbero ipotizzarsi dubbi di legittimità costituzionale), che si limita ad assegnare un obiettivo di gettito al Direttore generale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, consentendo un'ampia discrezionalità circa i provvedimenti ritenuti maggiormente funzionali allo scopo senza distinguere tra interventi sui giochi e sulle accise sul tabacco semilavorato.

In applicazione della norma è stato emanato il decreto direttoriale prot. n. 201 l/2876/Strategie/UD del 12 ottobre 2011, con il quale sono stati individuati gli interventi in materia di giochi pubblici idonei per assicurare le maggiori entrate previste dalla norma.

Il provvedimento prevede nuove modalità di gioco del lotto, ulteriori tipologie di giochi numerici a totalizzatore nazionale, nonché la variazione della misura del prelievo erariale unico e altre misure utili al fine di assicurare maggiori entrate.

La revisione degli interventi sull'accisa non è stata al momento effettuata.

Per conseguire i crescenti obiettivi di gettito assegnati ai giochi, i Monopoli puntano su un'esponenziale dilatazione della raccolta in favore di quelli caratterizzati da una più ridotta componente impositiva, anche se l'ammontare dei proventi per l'erario non è direttamente proporzionale all'entità della raccolta sicché, pur a fronte di una forte dinamica della raccolta da giochi, potrebbe registrarsi una stasi dei proventi netti per l'erario stesso.

L'emersione del fenomeno del gioco illegale potrebbe avere il positivo effetto dell'aumento dei ricavi e dunque anche del gettito delle imposte sul reddito degli organizzatori dei giochi.



#### *Modifica della tassazione delle rendite finanziarie*

La misura, sicuramente strutturale, appare ben congegnata e non si presta a particolari osservazioni né per quanto riguarda l'impianto né per ciò che attiene alle previsioni di gettito formulate. Circa l'ammontare delle consistenze patrimoniali utilizzate per la quantificazione, la relazione tecnica si è basata su dati relativi all'anno 2010 senza però considerare gli effetti di proiezione negli anni successivi, com'è noto interessati dalle conseguenze della crisi economica in atto.

#### *Addizionale IRÈS sul settore energetico*

Effetti “indesiderati” potrebbero derivare dalla concreta applicazione della previsione (art. 7 del decreto-legge in esame, c.d. “*Robin Tax*”) che amplia la platea dei soggetti imponibili all’addizionale IRES per le società operanti nel settore energetico (introdotta con il decreto-legge n. 112 del 2008) e ne aumenta l’aliquota (fino al 10,5 per cento) per il triennio 2011-2013.

Tali effetti non riguardano tanto la realizzazione del maggior gettito atteso (900 milioni per ciascuna annualità) – che soggiace all’alea che governa la redditività di un settore fortemente esposto in una fase di turbolenza economica – quanto l’operatività della clausola che vieta alle imprese interessate dal prelievo di traslarne l’onere sui prezzi al consumo, innescando significativi effetti redistributivi. In proposito, non vanno sottovalutate le difficoltà a suo tempo richiamate dall’*Authority* competente a sorvegliare l’osservanza del divieto (già previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008), soprattutto ove si consideri che l’entità del prelievo (già elevata nel 2009) risulta quasi raddoppiata rispetto all’originaria aliquota del 5,5 per cento, nonché la considerazione espressa dalla medesima Autorità per l’energia elettrica e il gas (PAS 16/11 del 26 agosto 2011), secondo la quale il principale effetto dell’aumento dell’IRES “è quello di ridurre la propensione all’investimento nell’attività colpita dall’aumento stesso” (“con una perdita, a parità degli altri parametri, di 1-1,5 punti percentuali di rendimento”), dato che “nelle attività svolte a mercato, è attraverso la contrazione degli investimenti e,

H



di conseguenza, dell'offerta che può aver luogo, in linea generale, la futura traslazione degli effetti dell'aumento dell'imposta diretta sui prezzi e quindi sui consumatori.

Nonostante le preoccupazioni evidenziate dalla competente Authority circa l'impatto delle misure in questione sugli investimenti, la relazione tecnica ipotizza nel periodo interessato dalla stima l'invarianza delle basi imponibili dell'addizionale, presumendo una sostanziale costanza dei livelli di redditività delle imprese incise dal prelievo.

C'è, peraltro, da chiedersi quali saranno, da un lato, gli effetti della misura in termini di ridimensionamento dei dividendi versati all'azionista Tesoro dalle aziende a controllo pubblico del settore, e, dall'altro, i possibili contraccolpi per lo sviluppo dell'industria energetica.

Il testo nella norma, modificato, attribuisce la possibilità di scontare il gettito della *Robin Tax* per l'intero importo di 1,8 miliardi a riduzione dei risparmi agli enti territoriali.

#### *Riduzione agevolazioni*

Con riferimento alla riduzione delle agevolazioni fiscali, prevista dall'art. 1, comma 6, a copertura della clausola di salvaguardia degli effetti finanziari dei provvedimenti attuativi della c.d. "delega fiscale", si rinvia alle considerazioni svolte sul decreto-legge n. 201, che ha rivisto l'originaria previsione.

H

#### *Misure anti evasione*

La manovra riserva spazi piuttosto limitati al contrasto dell'evasione fiscale, cui sono intestate maggiori entrate pari a poco più di 800 milioni nel quadriennio 2011-2014. Tali risultati, peraltro, dovrebbero scaturire dalla revisione degli studi di settore.

Il comma 35 dell'art. 2 introduce due disposizioni in materia di studi di settore tese a produrre effetti principalmente in termini di deterrenza, spingendo ad una maggiore correttezza i contribuenti nella compilazione della relativa modulistica fiscale. In primo luogo, nel caso in cui un soggetto sia congruo alle risultanze degli studi di settore, la potestà accertativa viene limitata solo se il contribuente interessato è risultato congruo, anche a seguito di adeguamento agli studi di settore, anche per l'annualità precedente.



In secondo luogo, viene prevista la possibilità di predisporre o modificare entro il 31 marzo dell'anno successivo gli indicatori di normalità economica in relazione ad ogni specifico periodo di imposta di applicazione degli studi di settore in relazione ad un determinata annualità.

E' evidente e condivisibile l'intenzione di porre un freno a forme di programmazione fiscale che sconfinano nella "manipolazione" dell'istituto; ma è anche inevitabile segnalare il rischio che, ampliando la sfera di discrezionalità dell'amministrazione (con la possibilità di modificare gli studi di settore oltre la conclusione dell'annualità interessata), si introducano elementi di incertezza nella leale collaborazione che dovrebbe caratterizzare il rapporto tributario. Gli effetti finanziari attesi dalla maggior *compliance* sono minimi per il 2011 (31,5 milioni di euro) e massimi nel 2012 (330 milioni), per poi calare a 231 milioni in ciascuno dei due anni successivi. Le stime scontano modifiche comportamentali di una parte della platea contributiva interessata che appaiono sostanzialmente prudenziali (10 per cento) nel caso della necessità della congruità per due anni e più aleatorie (50 per cento) per la revisione degli indicatori di normalità economica.

Ad altre misure previste non sono invece assegnati effetti di maggior gettito, a conferma di un opportuno atteggiamento "prudenziale", ma anche di dubbi sull'effettiva capacità di deterrenza delle misure medesime. Tali misure hanno ad oggetto:

- la riduzione a 2.500 euro del limite di utilizzo legale del contante come mezzo di pagamento (1.000 a seguito del successivo decreto-legge n. 201 del 2011);
- l'introduzione di una nuova sanzione accessoria (legata, peraltro, a presupposti di difficile constatazione) a carico dei soggetti iscritti ad albi ovvero a ordini professionali che, nell'esercizio della professione, abbiano violato, l'obbligo di emissione dei documenti attestanti i corrispettivi.

Di interesse è anche la previsione contenuta nell'art. 2, comma 36-*undevicies*, riguardante l'implementazione delle comunicazioni all'anagrafe tributaria da parte degli operatori finanziari, che ha poi dato luogo all'emanazione delle più incisive misure contenute nel decreto-legge n. 201. La norma autorizza l'Agenzia delle entrate a procedere all'elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo, basate su informazioni relative a rapporti e operazioni di cui all'art. 7, sesto comma, del d.P.R. n. 605 del 1973, sentite le associazioni di categoria degli operatori



finanziari per le tipologie di operazioni da acquisire, con una previsione di maggior gettito che in termini di saldo netto da finanziare dovrebbe comportare maggiori entrate pari a 328 milioni nel 2012, per raggiungere 1,1 miliardi nell'ultimo anno del triennio (in termini di indebitamento netto 186 milioni per il 2012, 611 milioni per il 2013 e 715 milioni per il 2014).

#### *Misure per la riscossione*

Nella richiamata audizione del 30 agosto 2011 la Corte ha posto in evidenza le difficoltà imputabili al processo di riscossione dei tributi; il rilievo da ultimo svolto si ricollega a quanto era stato accertato dalla Corte nel 2008 a proposito del mancato versamento, su un importo dichiarato di 26 miliardi, di rate per ben 5,2 miliardi da parte di un consistente numero di soggetti che avevano aderito all'ultima sanatoria fiscale, limitandosi a versare la sola prima rata, bastando, questo, per assicurarsi la validità del condono. A tutto il 31 dicembre 2011 sono stati incassati 1.486 milioni, con un residuo da riscuotere pari a circa 3,5 miliardi.

Va ricordato, in proposito, che in sede di conversione del decreto in esame, con l'art. 2, comma 5-bis, è stato stabilito l'obbligo per l'Agenzia delle entrate, le società del gruppo Equitalia e Riscossione Sicilia di effettuare entro il 16 ottobre 2011 una riconoscenza dei contribuenti che non hanno provveduto ai versamenti delle somme dovute a seguito del condono, con l'avvio entro i successivi trenta giorni delle azioni coattive necessarie. Il termine per l'effettuazione dei controlli nei confronti di questi soggetti, che il comma 5-ter dell'art. 2 citato aveva fissato al 31 dicembre 2012, è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2013 dall'art. 11, comma 10-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011.

#### *Misure per lo sviluppo*

Tra le principali misure per lo sviluppo introdotte dal provvedimento in esame si segnalano le disposizioni in tema di liberalizzazione dei servizi pubblici locali (art. 4, commi 1-12), volte a favorire la realizzazione di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, gli incentivi economici finalizzati ad investimenti infrastrutturali in favore degli enti che procedano alla dismissione di partecipazioni azionarie in società

esercenti servizi pubblici locali (art. 5) nonché le norme in materia di Fondo di rotazione per la progettualità (art. 6-ter).

Per quanto riguarda il Fondo di rotazione per la progettualità si prevede che le risorse disponibili sul Fondo siano destinate prioritariamente alla progettazione delle opere inserite nei piani triennali degli enti locali e che ricadono su terreni demaniali o già di proprietà dell'ente locale interessato, aventi già destinazione urbanistica conforme all'opera o alle opere che si intende realizzare. La misura potrebbe imprimere un'accelerazione alla spesa in conto capitale, con possibili riflessi sui saldi di finanza pubblica.

### 3. La sessione di bilancio 2011

#### *Aspetti ordinamentali del bilancio*

Per quanto attiene alla legge di bilancio, alcuni punti sono stati già messi in luce dalla Corte nell'audizione del 3 novembre scorso. Rileva soprattutto il fatto che il bilancio registra una ricomposizione della spesa a favore della componente rimodulabile, che ora è pari a poco meno del 10 per cento del totale. Si tratta di un passaggio importante ai fini di una rappresentazione ancor più realistica dei conti dello Stato, favorita dalla definizione di “spesa non rimodulabile” formulata dal decreto-legge n. 98/2011 (articolo 10), in base alla quale tali sono solo le spese “giuridicamente obbligatorie”.

La materia della maggiore conoscibilità dei criteri di costruzione delle poste di bilancio a legislazione vigente riveste da sempre un ruolo di primo piano, anche per gli ovvi risvolti legati alla qualità del controllo in corso di gestione e a consuntivo, soprattutto in un momento in cui, sulla base della norma contenuta nel decreto-legge n. 138 del 2011, alle cui considerazioni si fa rinvio, si sta dando avvio ad un concreto programma di *spending review*, una delle cui premesse è ovviamente l'assoluta trasparenza e veridicità delle poste contabili.

Proprio in questa ottica si ribadisce peraltro la necessità di una rappresentazione che raccordi sempre di più le poste finanziarie con il connesso dato normativo, anche e soprattutto per la spesa non rimodulabile, che, comunque, continua a rimanere attestata intorno ad un valore del 90 per cento del totale. Questo punto relativo ad una più compiuta rappresentazione dei dati di bilancio costituisce anche uno dei passaggi



H



cruciali della nuova legge di contabilità. Si ricorda in linea generale che sarebbe utile disporre comunque per tutti i capitoli del quadro delle variazioni rispetto alle previsioni iniziali, con l'indicazione dei provvedimenti legislativi e amministrativi ai quali sono correlate le variazioni adottate in corso d'anno. Ciò costituisce la base in ordine alla ricostruibilità *ex post* degli effetti finanziari delle normative in vigore.

*Legge di stabilità (legge 12 novembre 2011 n. 183)*

Si tratta di una legge che sostanzialmente non ha un impatto correttivo sui conti pubblici (l'effetto in termini di riduzione dell'indebitamento netto è pari a 391 milioni per il 2012, 162 milioni per il 2013 e 102 milioni per il 2014). Al lordo invece la portata della normativa è ben più consistente, per ragguagliarsi a 6.750 milioni, 1.319 e 1.494 milioni per ciascuno degli anni del triennio considerato. In termini di saldo netto da finanziare si ha nel primo e nel terzo anno un peggioramento rispetto alla legislazione vigente, per l'incremento della spesa in conto capitale, sia pure nel rispetto dei vincoli di cui alla Nota di aggiornamento al DEF del settembre scorso.

Al di là dei contenuti, che pure saranno brevemente analizzati, la descritta configurazione quantitativa del provvedimento, per quanto riguarda l'aspetto relativo sia alla differenza tra manovra linda e manovra netta sia alla distribuzione temporale di tali effetti, appare significativa ai fini del mutamento in atto della portata di questo strumento normativo. Esso, per come è stato disegnato dalla legge n. 196 del 2009, doveva rappresentare il veicolo per l'attuazione delle manovre di rientro: la prassi ha registrato invece una realtà alquanto diversa. A parte l'anticipo e il raggruppamento della manovra - per motivi di necessità - in strumenti legislativi d'urgenza, con il conseguente svuotamento della portata della legge di stabilità, si è assistito alla trasformazione di quest'ultima in ciò che l'ordinamento contabile ha inteso escludere dalle sue funzioni tipiche di questo strumento, che è diventato dunque essenzialmente un veicolo di redistribuzione delle risorse raccolte. Va tenuto altresì presente che una tale torsione delle finalità della legge di stabilità è avvenuta in entrambi gli anni in cui si è avuta finora l'attuazione della nuova legge di contabilità. Tra l'altro, la legge di stabilità non è più lo strumento di regolazione del patto di stabilità interno - come pur prescrive la legge di contabilità - se non per gli aspetti di funzionamento e di distribuzione, dal momento che gli aspetti finanziari della materia sono rifluiti nelle

M



manovre d'urgenza. Oltre tutto essa, anche in questo caso al di là delle previsioni della legge di contabilità, contiene anche norme con effetti anticipati rispetto al triennio di riferimento e tali da decorrere sin dall'anno in corso all'atto della sua approvazione.

La distribuzione temporale della manovra sia londa che netta di cui alla legge in esame induce a riflettere anche su un altro aspetto, legato al fatto che si è utilizzato tale strumento di redistribuzione in chiave congiunturale, in quanto concentrato essenzialmente nel primo anno del triennio di riferimento, in termini di indebitamento netto: in tale anno infatti le dimensioni quantitative sono più o meno il quintuplo di quelle di ciascuno dei due rimanenti anni, anche in questo caso abbastanza al di fuori dalle intenzioni in base a cui era stata configurata la legge di stabilità, tale da essere uno strumento di programmazione finanziaria di medio periodo. Nell'audizione della Corte sul provvedimento del 3 novembre scorso si era sinteticamente fatto riferimento a questi problemi con la notazione secondo cui, circa il contenuto del disegno di legge, rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità permangono formulazioni non del tutto aderenti alla lettera e allo spirito della riforma, come nel caso del rifinanziamento di norme in essere.

Avuto riguardo agli aspetti finanziari, appare utile ricordare quanto messo in luce, sempre dalla Corte, nella citata audizione e cioè che, anzitutto, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza - impropriamente collocato in un allegato nonostante si tratti ovviamente della prima delle determinazioni della legge di stabilità - vede mutato il segno negativo per diventare saldo netto da impiegare a partire dal 2013, coerentemente con gli obiettivi del bilancio programmatico dello Stato di cui alla citata Nota di aggiornamento al DEF. In secondo luogo va notato, per quanto riguarda il prospetto di copertura degli oneri correnti, che le coperture generate dal provvedimento risultano sostanzialmente in linea con gli oneri: si va consolidando, dunque, un sistema che, come ha da tempo raccomandato la Corte, si avvia verso un regime di "autocopertura" ed esclude quindi l'utilizzo dell'eventuale margine di risparmio pubblico offerto nel raffronto tra bilancio a legislazione vigente e assestamento dell'esercizio in corso. In terzo luogo, definendo il provvedimento in esame la ripartizione tra Ministeri e tra missioni di spesa delle riduzioni disposte con i decreti-legge estivi n. 98 e 138/2011, ciò ha determinato, per questo aspetto, un combinato disposto che ha parzialmente trasformato, almeno per il triennio 2012-2014,



la legge di stabilità in uno strumento attuativo di precedenti normative, con una valenza ordinamentale che sembra allontanare dunque questa legge dal modello della legge sostanziale.

Dal punto di vista del contesto economico-finanziario in cui si inquadra il provvedimento, giova ricordare che esso si inserisce nel quadro macroeconomico delineato dalla ripetuta Nota di aggiornamento al DEF del settembre scorso, superato poi dagli avvenimenti successivi culminati sia nella emanazione del decreto-legge n. 201 del 2011 di cui sopra sia nella citata Relazione governativa che ha redescritto il quadro macroeconomico a seguito degli sviluppi della crisi di quei mesi. La Nota tecnico-illustrativa ha esposto gli effetti del provvedimento solo in termini di saldo netto da finanziare, essendo quelli sugli altri saldi già scontati nei "tendenziali" a legislazione vigente di cui alla richiamata Nota di aggiornamento al DEF: si tratta di una tecnica che, sia pur giustificata con l'assenza di effetti complessivi, non sembra aver riscontrato molte obiezioni dal punto di vista metodologico, ma che potrebbe costituire l'occasione per una riflessione in ordine ad un'esigenza di trasparenza, proprio in quanto la legge di contabilità disegna tale documento come uno strumento conoscitivo di raccordo tra bilancio e conto economico delle pubbliche amministrazioni e, in secondo luogo, nonostante qualche recente progresso in materia, rimangono da approfondire nel dettaglio le tecniche e i parametri con cui vengono costruiti i quadri tendenziali di finanza pubblica.

Circa le principali misure contenute nel provvedimento, la provvista deriva essenzialmente da riduzioni di spesa corrente, mediante un rilevante definanziamento del fondo ISPE nel primo anno e riduzioni di spesa in conto capitale per gli anni successivi. Anche le entrate forniscono un contributo in riferimento, ad esempio, ai proventi per l'assegnazione delle frequenze radiotelevisive e all'incremento delle aliquote contributive nonché in materia di accise sui carburanti. Gli utilizzi si concentrano sulla proroga della detassazione dei salari di produttività del settore privato e su misure in materia di retribuzioni del comparto sicurezza, missioni internazionali, università e scuole, fondo sociale per l'occupazione, autotrasporto e fondi di sviluppo. Sono anche previste norme in materia di liberalizzazione delle professioni, servizi pubblici locali, semplificazione amministrativa, facilitazione del ricorso al partenariato mediante *project financing*, uso dei fondi europei e dismissione di patrimonio

immobiliare, disposizione, quest'ultima, intesa a favorire tra l'altro la riduzione del debito pubblico nella sua componente definita *stock-flow adjustment*.

In termini di sottosettori della PA, comprendendo i tagli della spesa dei ministeri, per il primo anno le riduzioni delle spese delle amministrazioni centrali forniscono quasi il decuplo delle minori spese complessive (1.715 milioni a fronte di minori spese complessive di 185 milioni), mentre si hanno invece maggiori spese delle amministrazioni locali e della previdenza. Per gli anni successivi l'entità di tutti questi effetti (a prescindere dal segno) è molto bassa. Sul fronte delle entrate, una crescita si ha per gli enti di previdenza, una riduzione per le amministrazioni centrali e una sostanziale invarianza per le amministrazioni locali.

Conviene ricordare in linea generale che, almeno sulla base del testo di modifica degli articoli della Costituzione in materia finanziaria in corso di approvazione in Parlamento, si evince che la portata dell'attuale legge di stabilità dovrebbe fondersi con quella della legge di bilancio per il venir meno dell'attuale terzo comma dell'art. 81 Cost..

#### **4. Decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni nella legge n. 214 del 22 dicembre 2011**

Nonostante il varo di due manovre estive, che hanno portato ad una correzione complessiva dell'indebitamento netto - compresi gli effetti, sia pur estremamente limitati quantitativamente, della legge di stabilità – dell'1,8 per cento per il 2012, del 3,3 per cento per il 2013 e del 3,5 per cento per il 2014, le peggiorate condizioni di finanziamento e il rallentamento dell'economia hanno indotto il nuovo Governo a proporre una nuova manovra il 6 dicembre per mantenere l'obiettivo del pareggio per il 2013, con un effetto correttivo netto di 1,3 punti di PIL per ciascun anno (in termini nominali da 20 miliardi a 21 miliardi annui), anche se, al lordo degli interventi di rilancio, la manovra ha un valore di più di 1/3 superiore. Come già messo in luce all'inizio, l'effetto correttivo complessivo nel 2011 è dunque pari a 3 punti di PIL per il 2012, 4,6 per il 2013 e 4,8 per il 2014, cui corrispondono quantitativamente importi pari a 48,9 miliardi per il 2012, 75,7 miliardi per il 2013 e 81,3 miliardi per il 2014.

Il Governo ha accompagnato la presentazione del decreto-legge con una Relazione al Parlamento in cui ha ridisegnato, alla luce del nuovo quadro



macroeconomico, lo scenario macroeconomico e di finanza pubblica, per cogliere il rallentamento della crescita e le relative conseguenze sui conti pubblici: a fronte di una previsione negativa di crescita del PIL per il 2012 (-0,4 per cento), la ulteriore manovra consente di piegare un indebitamento netto tendenziale del 2,5 per cento verso un obiettivo dell'1,2 per cento, mentre per gli anni successivi si conferma il pareggio, con un lieve attivo nel 2014 (0,2 per cento). L'avanzo primario, che per definizione non soffre dell'appesantimento dovuto all'incremento congiunturale degli interessi passivi, sale dal 3,4 per cento del 2012 al 5,2 per cento del 2014.

Notava la Corte nell'apposita audizione del 9 dicembre che la revisione del quadro macroeconomico effettuata dal nuovo Governo conduce a rilevare un effetto di vanificazione della manovra estiva di importo rilevante (circa 7 miliardi). Pertanto, la manovra proposta nel decreto-legge all'esame risponde, sostanzialmente, alla duplice esigenza di compensare la perdita ciclica del gettito tributario e di fronteggiare i maggiori oneri di spesa per il più elevato costo medio del debito pubblico (dell'ordine di 10 miliardi nel 2013). Non può peraltro essere sottovalutato – notava sempre la Corte – il rischio che le difficoltà crescenti di conseguire effetti rapidi e strutturali attraverso il contenimento della spesa pubblica primaria – e, di conseguenza, il ricorso prevalente a manovre che impiegano lo strumento fiscale – concorrono a determinare una spirale negativa, nella quale dosi sempre maggiori di restrizione sono imposti proprio dagli impulsi recessivi che, in tal modo, vengono trasmessi all'economia e da questa al bilancio. Nella citata audizione la Corte ha anche espresso qualche considerazione sugli effetti inflazionistici che la manovra potrebbe produrre. L'aumento delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti si trasmetterà, pur in un contesto di stagnazione della domanda, sulla dinamica dei prezzi al consumo, con un effetto di maggiore inflazione che, prudenzialmente, può essere stimato di almeno un punto percentuale.

Il provvedimento in esame si compone di entrate nette per il 2012 per il 95,6 per cento, per il 2013 per il 79,5 per cento e per il 2014 per il 69,4 per cento.

Anche in questo caso l'*iter* parlamentare del provvedimento ha portato a raggruppare gli emendamenti accolti dal Governo e presentati nel corso della prima lettura in un maxiemendamento, di dimensione comunque contenuta rispetto al testo iniziale dal punto di vista della quantità degli effetti finanziari. Ciò ha attenuato la portata degli ormai consueti problemi di carattere procedurale che sono stati già

ampiamenti messi in luce dalla Corte e che si ricollegano essenzialmente alla pratica dei maxiemendamenti.

Per quanto riguarda l'analisi per sotto-settori, il contributo delle entrate delle amministrazioni centrali oscilla nel triennio tra quasi il quadruplo nei primi due anni all'incirca il triplo per l'ultimo anno rispetto alle maggiori entrate delle amministrazioni locali, con un peso sul totale delle maggiori entrate delle amministrazioni centrali che va dal 75 per cento del primo anno al 72 per cento del 2013 e al 61 per cento del terzo anno (principalmente per effetto dell'IMU di competenza dello Stato). Al contrario, sul versante delle spese, che comunque hanno un peso di gran lunga minore rispetto alle maggiori entrate sull'effetto netto del provvedimento, le riduzioni dei compatti delle amministrazioni locali e soprattutto della previdenza (riforma pensionistica) sono superiori al contributo netto delle minori spese alla manovra e, per differenza, vanno a finanziare maggiore spesa delle amministrazioni centrali per più di 2,9 miliardi per il primo anno e per quasi 2,3 miliardi per ciascuno degli anni successivi. In sintesi, le amministrazioni centrali contribuiscono in misura molto rilevante alla manovra attraverso le maggiori entrate, ma assorbono risorse per le spese, lasciando quindi agli altri due settori l'onere della manovra sotto questo versante.

Si è già rilevato che la composizione del provvedimento vede una ridotta componente legata alla spesa. Sotto questo versante essenzialmente due sono le fonti di risorse: da un lato, il completamento della riforma pensionistica con l'adozione, tra l'altro, per tutti, del metodo contributivo pro-rata, con un apporto pari a 2.450 milioni per il 2012, 5.000 milioni per il 2013 e 7.170 milioni per il 2014, e dall'altro un ulteriore intervento in materia di patto di stabilità interno, per un valore di 2.785 milioni di euro per ciascuno degli anni considerati.

#### *Spesa pensionistica*

Per quanto riguarda in particolare l'intervento sulla spesa pensionistica, di carattere strutturale, si tratta di una correzione che, unita ad altri interventi in materia, è stata stimata dal Fondo Monetario Internazionale essere in grado di realizzare la migliore *performance* tra le economie avanzate, sebbene il livello iniziale fosse tra i più elevati. La relazione tecnica del Governo, aggiornata alla luce del maxiemendamento approvato in prima lettura, fornisce al riguardo una sintetica valutazione fino al 2050



A handwritten signature, likely belonging to a member of the Italian Parliament, written over the bottom right corner of the page.



dell'impatto in termini di incidenza della spesa pensionistica sul PIL, con un effetto massimo in termini riduttivi nel 2020, stimato in 1,2 punti percentuali, che poi si riduce lentamente e trova un punto di inversione nel 2050.

Data la complessità e la delicatezza della materia, la predetta relazione tecnica presenta anche una valutazione incrociata dei singoli comparti normativi interni al settore, con l'evidenziazione dell'impatto al lordo e al netto degli effetti indotti, secondo un consueto approccio metodologico che impone – per i provvedimenti di manovra – di cogliere gli effetti finanziari delle norme considerando le retroazioni proprio per il fatto che si sta ricomponendo il quadro di bilancio e dunque occorre tener conto del principio della veridicità dei conti. Ciò tra l'altro avviene con una proiezione fino al 2018 che, se non tale da rispettare formalmente il vincolo della decennalità come arco temporale di riferimento minimo previsto dalla legge di contabilità per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, tuttavia appare ragionevole. Nel merito, le valutazioni espresse appaiono in linea con quelle effettuate nel passato per tipologie analoghe di intervento e in qualche modo sembrano egualmente ispirate a criteri di prudenzialità. Da monitorare può essere la quantificazione offerta per la norma (art. 24, comma 25), che consente la rivalutazione automatica piena solo dei trattamenti pensionistici che non superino tre volte il trattamento minimo INPS e una rivalutazione limitata per gli importi superiori.

Sugli aspetti generali della rilevante riforma a regime intervenuta nel settore pensionistico con il decreto in esame merita di essere ricordato che, a giudizio della Corte, i dati in materia evidenziano come, anche per tale spesa, il ripristino di un sentiero di piena sostenibilità non possa prescindere dalla riattivazione di saggi di sviluppo economico almeno in linea con la media europea, pur trattandosi comunque di misure che aumentano la controllabilità della curva pensionistica nel medio e lungo periodo e soprattutto costituiscono interventi finalizzati a rendere uniforme il sistema pensionistico, garantendo generalmente uguali condizioni di accesso e piena corrispondenza dei trattamenti fruiti rispetto alla contribuzione accumulata nel corso della vita lavorativa.

Più in particolare, in ordine ai descritti effetti stimati nella relazione tecnica circa l'evoluzione nel medio-lungo periodo del rapporto tra spesa del settore e prodotto interno lordo (variabile critica, quest'ultima, per la tenuta di un sistema pensionistico a