



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Audizione sul DL n. 138/2011 recante

**“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione
finanziaria e per lo sviluppo”**

(Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato)

30 agosto 2011

1. Premessa	<i>Pag.</i>	1
2. Dal decreto legge 98 al decreto legge 138	"	1
3. I provvedimenti sulle entrate	"	5
4. Le misure di contenimento della spesa delle amministrazioni centrali	"	12
5. Gli interventi in materia di personale	"	14
6. Gli interventi sul sistema previdenziale	"	15
7. Le misure relative alle amministrazioni territoriali e il Patto di stabilità interno	"	17
8. La disciplina dei servizi pubblici locali	"	24
Allegati		29

1. Premessa

Un mese e mezzo fa, in sede di audizione sul DL n. 98, davanti a queste Commissioni, la Corte aveva espresso apprezzamento sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici, condividendo in particolare la scelta del governo di predisporre meccanismi automatici di salvaguardia, in grado di garantire, in ogni caso, il raggiungimento dei risultati quantitativi attesi.

Meno convincente appariva alla Corte, già in quella occasione, la composizione della manovra orientata verso un impiego molto significativo del prelievo fiscale – non coerente con gli indirizzi programmatici (da ultimo ribaditi nel DEF) – e caratterizzata da tagli di spesa, a livello centrale e territoriale, non sufficientemente selettivi.

Un aspetto particolarmente delicato riguardava il difficile dosaggio tra le misure di riequilibrio della finanza pubblica e l'esigenza, anch'essa prioritaria, di recuperare condizioni e strumenti per una meno fragile crescita economica.

E' proprio con riguardo a questo aspetto che la Corte aveva ritenuto opportuna la scansione temporale diluita della manovra correttiva (meno intensa nel 2012 rispetto al biennio successivo), auspicando, allo stesso tempo, che in sede di approvazione parlamentare si pervenisse a miglioramenti sostanziali dell'impianto generale dell'intervento, soprattutto nella direzione di una maggiore salvaguardia delle voci di spesa e di entrata in grado di sostenere lo sviluppo economico.

La preoccupazione espressa per la perdurante stagnazione della nostra economia ha, del resto, un rapporto diretto con le prospettive della finanza pubblica.

E' chiaro, infatti, che per un paese, come l'Italia, afflitto da un pesante stock di debito pubblico (superiore del 20 per cento al livello del PIL) è soltanto con una stabile maggiore crescita economica che è possibile ipotizzare realistici percorsi di rientro.

2. Dal decreto legge 98 al decreto-legge 138

2.1 Da luglio ad oggi, le vicende economico-finanziarie hanno subito una brusca evoluzione.

Tre sono le novità principali emerse nel periodo:

- l'intensificazione degli attacchi speculativi, con il conseguente innalzamento dei rendimenti e il potenziale aggravio del costo per il servizio del debito;
- l'intervento straordinario (per oltre 20 miliardi) della Banca Centrale Europea per sostenere i corsi dei titoli di Stato italiani, a fronte di un rafforzamento delle misure correttive e dell'anticipazione al 2013 dell'obiettivo del pareggio di bilancio;
- la revisione in senso peggiorativo delle previsioni sull'andamento dell'economia mondiale, con i timori diffusi di una seconda grave recessione estesa dagli Stati Uniti all'Europa (e con la sola Cina al riparo da segnali di rallentamento produttivo).

Si tratta di tre fattori eterogenei ma che, in realtà, vanno considerati senza gerarchie al momento di giudicare le contromosse attivate.

Ed è alla stregua di questi elementi che va valutata la adeguatezza della manovra del DL 138/2011 pur imposta dalle nuove condizioni di emergenza.

2.2 Il quadro programmatico delineato nel DEF e nel Programma di stabilità indicava un percorso di riduzione dell'indebitamento netto tale da consentire di raggiungere nel 2014 l'obiettivo di sostanziale pareggio (-0,2 per cento). Nel 2011 e 2012 scontando gli effetti delle manovre di consolidamento disposte con il DL 78/2010 e con la legge di stabilità 220/2010, gli obiettivi programmatici coincidevano con i saldi tendenziali (-3,9 per cento e -2,7 per cento). L'azzeramento del disavanzo richiedeva nel biennio successivo, secondo il DEF, una manovra correttiva di 1,2 punti di PIL nel 2013 e di circa 2,3 punti cumulati nel 2014.

Con il DL 98/2011 approvato lo scorso luglio il Governo procedeva alla definizione delle misure di correzione. Nel testo modificato dalla legge di conversione (legge 111/2011) si determinava un effetto di riduzione dell'indebitamento netto pari all'1,4 per cento del PIL nel 2013 e al 2,7 per cento nel 2014, a fronte di un effetto più limitato (0,1 per cento e 0,3 per cento) nel biennio 2011-2012.

L'instabilità dei mercati e il peggioramento delle condizioni economiche internazionali hanno indotto il Governo ad assumere nuove misure per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica che, integrandosi con quanto già previsto dal

DL 98/2011, consentano di anticipare al 2013 il pareggio di bilancio. Il DL 138 dispone, in tal modo, una correzione dell'indebitamento netto pari all'1,1 per cento in termini di PIL nel 2012, all'1,5 per cento nel 2013 e allo 0,4 per cento nel 2014.

Con l'integrazione della manovra, e ferme restando le previsioni del Pil nominale per gli anni 2012-2014 contenute nel DEF, l'indebitamento netto scenderebbe al -1,2 per cento nel 2012 mentre si conseguirebbe un avanzo pari allo 0,2 per cento nel 2013 e allo 0,5 per cento nel 2014.

Il miglioramento dei saldi di bilancio (in termini di indebitamento netto) di 18,4 miliardi nel 2012 e di 25,5 miliardi nel 2013 è il risultato di maggiori entrate e minori spese pari, rispettivamente, nei due anni a 22,5 e a 26,8 miliardi e di maggiori spese e minori entrate per 4,1 e 1,3 miliardi. Nel 2014 il miglioramento dovuto al decreto è di 7,4 miliardi, quale risultato di 8,8 di maggiori entrate e minori spese e compensato da minori entrate per 1,3 miliardi.

Il contributo atteso dalle maggiori entrate cresce dal 44,8 per cento della manovra lorda complessiva del 2012 all'83,1 per cento del 2014. Il decreto legge 138 accentua quindi quella che era già la caratteristica della manovra varata nel mese di luglio: un peso che, nella media del periodo, risulta ben superiore al 50 per cento (e crescente tra il 2013 e il 2014) delle entrate sul totale della manovra lorda.

La prevalenza di tagli alla spesa nel 2012 va letta, tuttavia, con cautela. Se infatti si considera che il contenimento della spesa delle amministrazioni centrali e locali potrà essere in parte ridimensionato di un importo pari al gettito incassato nel 2012 con la cd "Robin tax" (1,8 miliardi nelle stime del Governo), il peso delle maggiori entrate sul complesso delle risorse individuate per la copertura di misure di intervento e il miglioramento dei saldi cresce al 52,8 per cento. Ciò senza contare che, almeno parte del contenimento della spesa delle amministrazioni locali, potrebbe essere compensato da un aumento delle entrate tributarie attraverso l'esercizio della flessibilità di entrata concessa con lo stesso provvedimento.

2.3 In una valutazione necessariamente di sintesi, la Corte ritiene, in via preliminare, di avanzare perplessità sulla scelta che ha condotto a formulare e quantificare la manovra correttiva senza un aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale; aggiornamento indispensabile in relazione alle meno favorevoli condizioni

internazionali e agli effetti connessi alle stesse misure di contenimento del disavanzo contenute nel decreto.

Sotto questo aspetto, il ricorso prevalente alla leva fiscale (quasi tre quarti della manovra se si sommano interventi diretti e indotti) e, in particolare, le modalità di intervento prescelte, determinando la compressione del reddito disponibile, accentuano i rischi di effetti depressivi.

In tal modo, appare ribaltata la logica originaria della delega fiscale: da strumento per una mera redistribuzione del carico fiscale a mezzo per il reperimento di ingenti risorse aggiuntive (fino a circa 20 miliardi) per la correzione del disavanzo pubblico. Una conferma della difficoltà di aggiustare i conti pubblici dal lato della spesa, nelle grandi dimensioni oggi richieste, se non si opera su tutte le categorie di spesa corrente e in conto capitale, senza esclusioni.

La questione centrale di un giusto dosaggio tra equilibrio dei conti pubblici e crescita economica non è, ovviamente, sottovalutata, in principio, dalla nuova strategia europea. Nei fatti, tuttavia, il bilanciamento tra i programmi di stabilità (cui è affidato il risanamento della finanza pubblica) e i piani nazionali di riforma (che dovrebbero garantire gli interventi strutturali per la crescita) non si realizza nel breve- medio periodo, essendo largamente preponderanti (e più rapidi) gli impulsi che il bilancio pubblico trasmette all'economia.

Nel dibattito, anche a livello di teoria economica, che la crisi ha attivato non mancano opinioni molto autorevoli che ritengono un grave errore di strategia mondiale (e, in particolare, europea) l'eccesso di rigore implicito nelle regole di bilancio, in una fase nella quale si rievoca persino lo spettro della "doppia recessione" successiva al New Deal americano.

Ma, al di là di un tema estraneo alla discussione odierna, si rafforza la convinzione che una composizione accettabile tra le due esigenze (rigore e sviluppo) possa e debba essere trovata all'interno delle manovre correttive di finanza pubblica concordate a livello europeo.

In sintesi, si tratterebbe di procedere in direzione di un ridimensionamento del peso del bilancio pubblico sull'economia, liberando risorse per un più elevato livello della domanda degli operatori privati.

3. I provvedimenti sulle entrate

3.1 La manovra integrativa sui conti pubblici operata con il DI 138/2011 è, ancor più di quella originaria del DI 98/2011, largamente incentrata sul versante delle entrate, soprattutto negli ultimi due anni del triennio: solo nel 2012, infatti, a prevalere sono le riduzioni di spesa (10,4 miliardi a fronte di circa 8 di maggiori entrate), mentre sia nel 2013 che nel 2014 a prevalere sono le maggiori entrate – rispettivamente 17,7 miliardi rispetto a 7,7 e 6,1 rispetto a 1,3.

Ne deriverà un aumento di pressione fiscale le cui dimensioni dipenderanno anche dagli effetti che la manovra produrrà sul Pil. Nell'ipotesi più ottimistica – ossia nel caso in cui non debbano registrarsi effetti depressivi sul prodotto (la cui dinamica tendenziale è ufficialmente confermata all'1,3% nel 2012 e all'1,5% nel 2013) – l'aumento di pressione fiscale, considerando anche gli effetti delle misure contenute nel DI 98/2011, alla fine del periodo preso in considerazione dai documenti programmatici risulterebbe più elevata di circa 2 punti (dal 42,6% al 44,5%).

Peraltro, la crescita della pressione fiscale potrebbe subire un'ulteriore accelerazione a causa degli aumenti impositivi indotti dalla manovra sul versante del federalismo fiscale: l'attivazione fin dal 2012 dei margini di autonomia tributaria riconosciuti a regioni e comuni, come contropartita dell'anticipo e dell'inasprimento della stretta finanziaria sui bilanci delle amministrazioni locali.

Gli interventi ai quali sono associati effetti di maggior gettito sono in tutto sei: la riduzione delle agevolazioni, il contributo di solidarietà sui redditi alti, la delega per le entrate giochi e accise sul fumo, la modifica della tassazione delle rendite finanziarie, l'addizionale IRES sul settore energetico e limitate modifiche alla disciplina della potestà accertativa e dell'aggiornamento degli indicatori di normalità economica degli studi di settore. A questi interventi si aggiungono quelli anti evasione relativi alla riduzione a 2.500 euro della soglia per le transazioni in contanti e la sospensione dell'iscrizione ad albi professionali per la mancata emissione della fattura/ricevuta fiscale, per i quali non si formulano previsioni di maggiori entrate.

L'articolazione della manovra sulle entrate sembra riflettere un'attenzione per gli aspetti redistributivi.

In tale direzione convergono: la previsione di un contributo di solidarietà tarato sui più elevati redditi Irpef (oltre i 90 mila euro); 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 guadagni di congiuntura è rafforzata dal divieto di traslazione sugli utenti dei servizi; la delega sui giochi e le accise sul tabacco, orientata su basi imponibili e stili di consumo ritenuti non virtuosi; 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.

Risulterebbe così confermata l'intonazione redistributiva che, con il dl 98/2011, si è inteso assegnare al più imponente intervento dell'intera manovra 2011-2014: la riduzione delle *tax expenditures* che, peraltro, il decreto in esame anticipa al 2012-2013 (art. 1, comma 6).

Nella sua concreta attuazione, tuttavia, la manovra integrativa rischia di non sempre corrispondere alle intenzioni ed alle attenzioni del *policy maker*. A cominciare dalla stessa revisione delle agevolazioni, soprattutto, naturalmente, nel caso in cui la delega non venisse attuata ed intervenissero i tagli automatici lineari.

Nel seguito dell'esposizione i contenuti delle specifiche misure sono analizzati e commentati nell'ottica di valutarne l'efficacia e la fattibilità.

3.2 Riduzione agevolazioni. L'art. 1 comma 6 del decreto modifica i commi 1-ter e 1-quater aggiunti all'art. 40 del decreto-legge n. 98/2011 dalla legge di conversione 111/2011, anticipando al 2012 l'effetto di riduzione delle agevolazioni di 4 miliardi precedentemente previsto per il 2013, rimodulando l'effetto finanziario atteso per il 2013 (il maggior gettito previsto passa da 4 miliardi a 16 miliardi) e confermando i risultati finanziari positivi stimati a decorrere dal 2014 (pari a 20 miliardi annui).

Pertanto, l'incremento recato dalla disposizione in esame è pari a 4 miliardi nel 2012 ed a 12 miliardi nel 2013. Nessun effetto aggiuntivo rispetto al disposto della legge 111/2011 è previsto per l'anno 2014 e gli esercizi successivi. Modifiche analoghe dovranno naturalmente essere apportate al testo dell'art. 11 del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (A.C. 4566) che reca una previsione speculare a quella del comma 1-quater della legge 111/2011.

Per agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di realizzazione degli effetti finanziari positivi è inoltre previsto che, in alternativa, anche parziale, alle riduzioni dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, possa essere disposta, con decreto del Presidente

del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette, inclusa l'accisa.

Le modifiche recate dalla manovra integrativa, quindi, si segnalano, da un lato, per il notevole aggravio in termini di entrate (4 miliardi nel 2012 e 12 nel 2013), e, dall'altro, per l'introduzione dell'ulteriore clausola di salvaguardia dell'eventuale ricorso alla rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette e delle accise per assicurare il risultato di maggior gettito atteso.

Il ricorso ad un'ulteriore clausola di salvaguardia evidenzia peraltro anche le perplessità connesse, da una parte, all'incertezza delle stime, e, dall'altra, alla considerazione che va tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di chiaramente distinguere fra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.

Ad esemplificazione di questa seconda tipologia di trattamenti tributari classificati anch'essi come agevolazioni si possono indicare:

- il caso delle detrazioni per il lavoro dipendente, che in realtà suppliscono al mancato riconoscimento delle spese per la produzione del reddito
- la tassazione separata del TFR, giustificata da una corretta applicazione dei principi di progressività dell'imposizione
- le detrazioni per carichi di famiglia, che rappresentano una tutela minima dei nuclei familiari più deboli
- le aliquote agevolate dell'IVA, che riflettono il riferimento alla normativa europea e precise scelte di equità sociale
- la riduzione dell'aliquota dell'IRAP, con cui si è voluto ridimensionare l'entità del c.d. cuneo fiscale.

Le stime relative a questi soli esempi incidono per circa 85 miliardi, e cioè per oltre il 50 per cento dei 161 miliardi dell'erosione complessiva.

Tutto ciò evidenzia l'esigenza di operare riduzioni e cancellazioni dandosi carico delle motivazioni e delle finalità che hanno originato le agevolazioni e la salvaguardia dell'equilibrio che le stesse assicurano come componente strutturale dell'assetto impositivo. Con il corollario che appare assolutamente necessario accelerare i tempi dell'approvazione e dell'attuazione della delega fiscale ed assistenziale in quanto

l'eventuale necessitato automatico ricorso ai tagli lineari provocherebbe contraccolpi sicuramente dirompenti sul piano non solo dell'equilibrio, ma della stessa operatività del sistema, oltre che effetti redistributivi fortemente indesiderabili dal punto sia dell'equità, sia della tenuta del sistema produttivo.

3.3 Contributo di solidarietà sui redditi complessivi alti. Per certi aspetti contraddittori rispetto alle intenzioni del *policy maker* rischiano di concretamente risultare gli effetti dell'introduzione del contributo di solidarietà a carico dei contribuenti con reddito complessivo superiore a 90.000 euro annui (art. 1, commi 1 e 2).

Una connotazione sicuramente positiva del provvedimento – finora insufficientemente sottolineata - attiene al superamento che viene in tal modo operato della ingiustificata disparità di trattamento di cui soffrivano i redditi dei dipendenti pubblici e di quelli da pensione caricati di analoghe forme di prelievo, per effetto delle disposizioni in tal senso dettate, rispettivamente, dal Dl 78 del 2010 e dal Dl 98 del 2011.

Sotto un diverso profilo, invece, si può osservare che la misura si caratterizza per:

- Una proiezione temporale (triennio 2011-13) che, se da un lato attesta l'assenza di strutturalità dell'intervento, dall'altro deroga al principio di non retroattività fissato dallo Statuto del contribuente;
- Un'accentuazione dei limiti dell'Irpef che, in quanto ormai divenuta sostanzialmente una sorta di imposta speciale sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, soffre dell'ulteriore responsabilità accollatale con il Dl in esame, ampliandosi così lo spartiacque fra chi è soggetto all'obbligo del sostituto d'imposta e chi non lo è ed in tal modo accrescendo anche la distanza dal dettato costituzionale che vorrebbe che fosse l'intero sistema tributario ad essere informato a criteri di progressività;
- Un'amplificazione del processo, legittimo, che ha portato al restringimento della base imponibile Irpef, con il ricorso a imposte sostitutive che hanno alterato il grado di progressività del prelievo. Sotto tale profilo, il meccanismo di applicazione del contributo di solidarietà (commisurato al "reddito complessivo") rischia di avere esiti indesiderati. E' quanto avviene, in particolare, nel caso dei proventi da locazione immobiliare, talora soggetti al contributo di solidarietà (affitti di immobili d'impresa, canoni di locazione di chi non ha optato per la cedolare secca), altre volte affrancati (canoni di locazione tassati con cedolare secca). Ma è anche quanto avviene nel caso dei

redditi da partecipazione, in cui gli stessi utili possono rientrare pienamente nel meccanismo applicativo del contributo di solidarietà (se prodotti da una società di persone, essendo tassati per trasparenza in capo al socio), ovvero esserne esclusi totalmente o in parte, se prodotti da una società di capitale (vigendo un prelievo cedolare sostitutivo dell'Irpef ovvero, nel caso di partecipazioni qualificate, un assoggettamento nella misura ridotta del 49,72% dell'imponibile);

- Un'alterazione dello stesso percorso impositivo che regola l'imponibile Irpef, con l'assoggettamento a contributo di solidarietà di redditi ordinariamente esenti (rendita catastale della "prima" casa);
- L'impatto negativo sul prelievo di competenza di regioni e comuni, nella misura in cui la prevista deducibilità del contributo di solidarietà va ad intaccare anche la base imponibile delle addizionali Irpef.

A proposito del contributo al risanamento dei conti pubblici da darsi senza pregiudiziali esclusioni, deve essere consentito alla Corte di richiamare la doverosità, oltre che l'opportunità, che venga portato a compimento il troppo lungo processo di riscossione del residuo tuttora dovuto dai condonati del 2002-2003. Il riferimento è 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 seguito dell'attività svolta per dare seguito alle raccomandazioni della Corte, di tale importo, e di connessi sanzioni e interessi, a tutto il 31 luglio 2011 sono stati incassati 1.010,5 milioni. Ne restano, quindi, da riscuotere ancora oltre 4 miliardi. Se si considera che larga parte di questo importo afferisce alla tipologia dei c.d. "omessi versamenti", per la loro riscossione appaiono più che giustificate anche modalità straordinarie di esazione coattiva.

3.4 Delega per le entrate giochi e 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 l'atipicità della disposizione che non definisce un dettato normativo suscettibile di produrre l'effetto di gettito desiderato, ma si limita ad assegnare un

obiettivo di gettito al Direttore generale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, lasciandolo libero di emanare i provvedimenti ritenuti funzionali al raggiungimento del medesimo obiettivo.

Del risultato di gettito atteso vanno peraltro sottolineate le incertezze che lo circondano. Per quanto riguarda il settore dei giochi pubblici non si può infatti ignorare che per conseguire i crescenti obiettivi di gettito assegnatigli, si è ormai costretti, da molti anni, a puntare su un'esponenziale dilatazione della raccolta; a costo, tuttavia, di una ricomposizione del "portafoglio prodotti", in favore di quelli caratterizzati da una più ridotta componente impositiva. Questo percorso ha condotto al "paradosso", segnalato anche recentemente dalla Corte, di una forte dinamica della raccolta da giochi, a fronte di una stasi dei proventi netti per l'Erario. Va preso atto, dunque, che esistono dei limiti: non tanto allo sviluppo dell'attività del gioco pubblico (sia pure in un contesto che continua ad essere minato da significative aree di illegalità), quanto alle attese che possono esservi fondate dal lato del gettito.

Le cautele che invece riguardano le entrate erariali connesse al fumo discendono dal grado di elasticità al prezzo del consumo di sigarette; un'elasticità accentuata dai forti aumenti impositivi succedutisi negli ultimi anni e da stili di vita più attenti ai profili della salute. Anche in questo caso, dunque, gli spazi per incrementi di gettito non sono illimitati.

3.5 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.

3.6 Addizionale IRES sul settore energetico. Effetti "indesiderati" potrebbero derivare anche dalla concreta applicazione della previsione (art. 7 del dl in esame) che amplia la platea dei soggetti imponibili all'addizionale IRES per le società operanti nel settore energetico (introdotta con il dl 112/2008) e ne aumenta l'aliquota (fino al 10,5%) per il triennio 2011-13.

Tali effetti non riguardano tanto la realizzazione del maggior gettito atteso (900 milioni per ciascuna annualità) - che, evidentemente, 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'Autorità competente a sorvegliare l'osservanza del divieto (già previsto dal DL 112/2008); soprattutto ove si consideri che l'entità del prelievo (già elevata nel 2009) risulta quasi raddoppiata rispetto all'originaria aliquota del 5,5%.

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.

3.7 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 2011-14. Tali risultati, peraltro, dovrebbero scaturire solo dalle nuove misure riguardanti l'ampliamento della potestà accertativa e di revisione 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 prudentziali (10%) nel caso della necessità della congruità per due anni e più aleatoria (50%) per la revisione degli indicatori di normalità economica.

Alle altre misure previste (riduzione a 2500 euro del limite di utilizzo legale del contanti come mezzo di pagamento; introduzione di una nuova sanzione accessoria che colpisce i soggetti iscritti ad albi ovvero a ordini professionali che, nell'esercizio della professione, abbiano commesso, nel corso di un quinquennio e in differenti giornate, quattro distinte violazioni inerenti all'obbligo di emissione dei documenti attestanti i corrispettivi, di quanto mai problematica constatazione) non sono invece assegnati effetti di maggior gettito, a conferma di un opportuno atteggiamento "prudentiale", ma anche di dubbi sull'effettiva capacità di deterrenza delle misure medesime.

4. Le misure di contenimento della spesa delle amministrazioni centrali

Per quanto riguarda i risparmi attesi dalla riduzione della spesa della P.A., l'art 1 del decreto, "in anticipazione della riforma volta ad introdurre nella Costituzione la regola del pareggio di bilancio", come testualmente recita il primo comma, prevede un incremento, in termini di indebitamento, di 6.000 milioni per il 2012 e di 2.500 milioni per il 2013 delle riduzioni delle spese dei ministeri disposte dal dl n. 98 (ora legge n. 111).

I criteri stabiliti per il perseguimento dell'indicato obiettivo non differiscono da quelli relativi al decreto n. 98, con l'unica eccezione costituita dalla soppressione dell'esclusione dalle riduzioni medesime del Fondo per le aree sottoutilizzate: le riduzioni cui sarà sottoposto il Fondo comporteranno pertanto necessariamente una riprogrammazione degli interventi da parte del CIPE che determinerà verosimilmente un ulteriore allungamento dei tempi, già dilatati, di utilizzazione delle risorse del Fondo.

E' inoltre previsto che i predetti importi siano ripartiti tra i vari ministeri con determinazione delle corrispondenti riduzioni in termini di saldo netto da finanziare: pertanto, dovendosi necessariamente tener conto in tale sede dell'eventuale diverso

livello di spendibilità delle risorse (come indicato nella relazione tecnica, il rapporto complessivo tra saldo netto da finanziare e indebitamento è pari mediamente a circa 1,3-1,4), l'incidenza in termini di competenza risulterà prevedibilmente superiore.

A rafforzamento della clausola di salvaguardia già prevista dal precedente decreto – accantonamento e conseguente indisponibilità di un ammontare pari alle riduzioni previste nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di ciascun ministero interessato- il comma 7 del medesimo art. 1 ha introdotto la previsione, in caso di necessità, dell'eventuale differimento del pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai dipendenti statali in tre rate annuali posticipate.

Al riguardo, la Corte non può esimersi dal rilevare la natura “lato sensu” sanzionatoria della disposizione, in quanto la mancata realizzazione degli obiettivi di risparmio dipende essenzialmente dall'azione degli organi responsabili ed appare di conseguenza incongruo che sia posta a carico di tutto il personale dipendente.

Come già rilevato in sede di audizione sul dl 98, l'aspetto positivo della normativa in esame, se compiutamente realizzata, è costituito dal superamento, nel senso più volte auspicato dalla Corte, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare ed indifferenziato degli stanziamenti connessi a oneri rimodulabili: dovrebbe perciò essere ora possibile una ragionata e programmata riduzione delle spese secondo una scala di priorità stabilita in base alle esigenze individuate direttamente dalle Amministrazioni competenti.

Tuttavia, analogamente al precedente decreto, le relazioni illustrativa e tecnica non forniscono indicazioni sulla tipologia delle missioni di spesa da ridurre, la cui individuazione è pertanto rimessa alla piena competenza delle singole amministrazioni: non è pertanto possibile, allo stato, formulare osservazioni sulla congruità e sulla sostenibilità delle riduzioni di spesa che saranno disposte.

Va rilevato a quest'ultimo proposito che, se non fossero ben valutati i profili di sostenibilità, sussiste il rischio di ulteriore incremento dell'ammontare dei debiti sommersi, con il conseguente rinvio a carico dei successivi esercizi finanziari dei relativi oneri attraverso provvedimenti di riconoscimento dei debiti stessi: va citata a tale riguardo la previsione per il 2011 (art. 10 comma 17 del dl n. 98) di un ulteriore incremento del fondo per il pagamento dei crediti maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2010.

5. Gli interventi in materia di personale

In materia di pubblico impiego, la manovra correttiva non contiene ulteriori misure rispetto a quelle, già di per sé severe ed impegnative, contenute nel decreto legge 78/2010, alcune delle quali anticipate nella loro efficacia e prorogate di un ulteriore periodo per effetto dell'articolo 16 del DL 98/2011.

Sul punto si rinvia, pertanto, alle considerazioni svolte in sede di audizione sugli effetti dei sopracitati provvedimenti.

L'articolo 1, commi 4 e 5 obbliga le amministrazioni centrali dello Stato (con le consuete esclusioni del personale di magistratura, degli appartenenti alle forze armate e di polizia e della Presidenza del Consiglio dei ministri) ad una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle dotazioni organiche complessive del restante personale, pari, in percentuale al 10 per cento della relativa spesa.

Si tratta di una misura che viene a sovrapporsi a quelle, di analogo contenuto e peso, già previste nel DL 112/2008 e nel successivo DL 194/2009.

Va però osservato che al momento manca ogni riferimento ad eventuali valutazioni effettuate sui risultati dei precedenti interventi in termini di risparmi di spesa e, soprattutto, dell'eventuale impatto negativo sugli assetti organizzativi delle amministrazioni interessate.

Più volte la Corte ha sottolineato come la riduzione degli organici produce effetti positivi solo se legata ad una complessiva riforma dell'organizzazione amministrativa, da attuare attraverso il riordino delle competenze, la concentrazione degli uffici che svolgono attività analoghe e la verifica dei fabbisogni sul territorio, traducendosi altrimenti la riduzione degli organici in un mero adeguamento della struttura al personale in servizio con conseguente redistribuzione di tale personale.

La relazione tecnica, del resto, rimanda ad una verifica a consuntivo in merito ai possibili risparmi di spesa che dovrebbero derivare dalle disposizioni all'esame.

Con riferimento al personale non dirigenziale, inoltre, le riduzioni dell'organico sinora effettuate, con riferimento in modo indistinto ad una percentuale complessiva dei posti esistenti nelle diverse aree, si sono concentrate nelle qualifiche minori, spesso previste solo sulla carta ed in via di soppressione, mantenendo, viceversa, le esistenti scoperture

in quelle più elevate e prefigurando, in tal modo, le condizioni per attivare successivi percorsi di riqualificazione.

Effetti positivi in termini di contenimento dei costi dell'attività amministrativa, attraverso la riduzione di situazioni di privilegio, vanno ascritti all'articolo 18 che obbliga gli amministratori ed i dipendenti pubblici, indipendentemente dalla qualifica rivestita, ad utilizzare la classe economica negli spostamenti tramite aereo per motivi di servizio nel territorio dell'Unione europea. Si tratta, peraltro, di una previsione episodica e limitata, che sollecita una doverosa ricognizione complessiva di tutti i benefici e i vantaggi da sottoporre alle opportune e necessarie riduzioni ed eliminazioni.

6. Gli interventi sul sistema previdenziale

6.1 Il provvedimento dispone l'anticipo, sia dell'avvio sia dell'entrata a regime, del graduale percorso di allineamento dell'età pensionabile (requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia) delle lavoratrici del settore privato ai livelli già previsti per le lavoratrici del settore pubblico. L'allineamento è previsto in modo graduale dal 2016 per completarsi a partire dal 2028 e ad esso sono riconducibili maggiori economie, rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente, a partire dal 2017 per 112 milioni che crescono, già nel 2021, a 1825 milioni.

Sempre in materia pensionistica si prevede, inoltre, l'armonizzazione delle regole di decorrenza del pensionamento del settore della scuola a quello degli altri settori produttivi (almeno dodici mesi dalla maturazione dei requisiti), tenendo conto della specificità programmatica del settore per cui comunque l'unica "finestra" di uscita prevista è all'inizio dell'anno scolastico o accademico (dalla disposizione sono esclusi coloro che maturano i requisiti entro il 31/12/2011). Ne conseguono economie di rilievo sia in termini di spesa pensionistica (100 milioni nel 2012, 415 nel 2013 che crescono gradualmente a circa 550 nel 2017), sia di minori spese per la buonuscita concentrate nel 2013 e 2014 (rispettivamente 616 e 298 milioni).

Le misure in campo previdenziale comprendono anche il posticipo di 6 mesi della prima scadenza utile per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per il pensionamento di vecchiaia o per limiti di servizio (attualmente esentati da tale posticipo) ed l'incremento da 6 mesi a 24 mesi del posticipo della prima scadenza utile

per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per il pensionamento anticipato. La disposizione si applica con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti dall'entrata in vigore del decreto in esame e, per il personale della scuola, con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti dal 1° gennaio 2012.

Secondo la relazione tecnica il provvedimento di posticipo di 6 mesi interessa nel 2012 16.500 soggetti che crescono a circa 35.000 negli anni successivi, mentre quello che incrementa da 6 a 24 mesi il posticipo della prima liquidazione nel caso di pensionamento per anzianità riguarda circa 19.000 soggetti. Le economie ascritte al provvedimento sono di rilievo (330 milioni nel 2012 oltre 1.000 milioni nel 2013).

Tra le disposizioni in ambito previdenziale attenzione va, infine, posta alla misura prevista dall'articolo 1 comma 32 che (aggiungendo un periodo all'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 165/2001) esclude dal computo della base pensionabile, nonché dalla base di calcolo del trattamento di fine servizio, i miglioramenti economici derivanti dagli incarichi dirigenziali aventi durata inferiore a tre anni (in quanto conferiti nell'imminenza del collocamento a riposo). I destinatari della norma sono i soli dipendenti civili dello Stato (i soggetti interessati all'applicazione dell'articolo 43 del DPR 1092/1973). Non appare giustificata la mancata estensione di tale disposizione al personale del complesso delle Amministrazioni pubbliche.

6.2 Le disposizioni in materia previdenziale, se consentono di ottenere un significativo effetto di risparmio di spesa nel prossimo triennio, non prevedono, tuttavia, misure di carattere strutturale quali potrebbero essere, ad esempio, un più rapido passaggio al sistema contributivo a tutti i lavoratori eliminando le attuali differenze di trattamento.

In tale ottica, si tratterebbe anche di completare la normativa rimasta carente con possibili distorsioni future per categorie di lavoratori.

A titolo esemplificativo, si può fare riferimento al trattamento del personale docente delle università non statali il cui regime, pur essendo stato equiparato a quello delle università statali, non ha ancora previsto l'adeguamento delle aliquote contributive. In attesa che, come previsto dall'articolo 2 della legge 335/1995, per le categorie di personale non statale si desse attuazione alla delega, le università non statali hanno continuato a corrispondere una aliquota complessivamente inferiore del 7 per cento

rispetto a quella versata per il personale delle università statali. Ciò pur a fronte della corresponsione al personale docente, ancora ricadente nel regime retributivo, del medesimo trattamento pensionistico.

7. Le misure relative alle amministrazioni territoriali e il Patto di stabilità interno

7.1 Di particolare rilievo, anche in rapporto con quanto già disposto dal DL 78/2010 e dal DL 98/2011, è il contributo richiesto alle amministrazioni locali. Con il comma 8 dell'articolo 1 si prevede, infatti, che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno (regioni, province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) anticipino al 2012 buona parte delle misure già previste dall'articolo 20 del DL 98/2011 per il 2013 e 2014. Per le regioni si tratta di ottenere, già a partire dal prossimo esercizio, i risparmi previsti, in precedenza, a partire dal 2014; per le province e i comuni l'anticipazione è parziale nel 2012, per diventare completa solo dal 2013.

L'impatto aggiuntivo rispetto ai precedenti interventi è, nel complesso, di 6 miliardi nel 2012 e di 3,2 miliardi nel 2013. E' previsto, tuttavia, che nel solo 2012 il contributo richiesto in termini di fabbisogno e indebitamento possa essere ridotto per un importo fino al 50% del maggior gettito incassato nell'anno grazie all'aumento ed alla estensione della "Robin tax" (articolo 7, comma 7), stimato pari a 1,8 miliardi (la stima annuale di 900 milioni si raddoppia per la coincidenza nell'anno del saldo di quanto dovuto nel 2011 e dell'acconto relativo al 2012). Una riduzione di cui si prevede la distribuzione tra i comparti con decreto del Ministro dell'economia d'intesa con la Conferenza unificata.

E' anticipato al 2012 per regioni e comuni, come già previsto per le province, anche l'operare del meccanismo premiale fondato sui parametri di virtuosità introdotto dal DL 98/2011 (comma 2 dell'articolo 20). Meccanismo che prevede la distinzione degli enti in quattro fasce di "virtuosità" in base ad un set di indicatori e l'esclusione dalle misure di contenimento, disposte con il DL 78/2010 e con i due decreti più recenti, di quegli enti che, in base a tali parametri, risultino più virtuosi.

Gli enti collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo complessivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati dagli ultimi decreti a partire dal 2012, né subiscono il taglio dei trasferimenti previsto dal DL 78/2010. Per essi vale la regola a regime di un saldo di competenza mista pari a zero per gli enti locali e di una

riduzione delle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto legge 112/2008 per le regioni.

L'anticipazione della correzione è accompagnata da alcune misure che accelerano il recupero da parte delle amministrazioni territoriali di una maggiore manovrabilità della leva fiscale. Si tratta della possibilità per le regioni di aumentare l'addizionale regionale all'Irpef (secondo quanto disposto dal decreto legislativo 68/2011 attuativo del federalismo regionale) già dal prossimo anno e della cessazione, anch'essa anticipata al prossimo 1 gennaio, della sospensione del potere dei Comuni di estendere l'addizionale comunale all'imposta del reddito delle persone fisiche ovvero di aumentarla nel caso essa sia stata già istituita.

Per le province si prevede l'immediata soppressione della tariffa per la trascrizione per gli atti soggetti ad IVA e il passaggio (che il decreto legislativo 68 attribuiva ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze), al regime previsto per gli atti non soggetti ad IVA. Dalla entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, le province dovrebbero beneficiare di un incremento del gettito riconducibile a tale tributo. Con il comma 13 dell'articolo 1 si stabiliscono, infine, le modalità di ripartizione, a decorrere dall'anno 2012, del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale anche ferroviario, il cui ammontare è stato stabilito in 400 milioni dal DL 98/2011 (articolo 21 comma 3).

7.2 L'anticipazione della manovra attraverso l'introduzione di un miglioramento dei saldi di 6 miliardi nel 2012 e l'ulteriore correzione per il 2013 e il 2014 si presentano certamente impegnative. Guardando ai dati tendenziali per sottosettori contenuti nel DEF e tenendo conto delle misure introdotte anche con il DL 98, se la correzione fosse operata sul solo lato della spesa, le uscite delle amministrazioni locali al netto della spesa sanitaria si dovrebbero ridurre, in termini nominali, del 6,3 per cento nel solo 2012. Una flessione che segue, ove gli obiettivi posti per il 2011 risultino conseguiti, ad un calo di circa l'1 per cento rispetto al livello di spesa del 2010. Un anno, è bene ricordarlo, in cui la spesa complessiva non sanitaria delle amministrazioni territoriali ha già conosciuto una flessione significativa, interrompendo il trend di crescita degli ultimi anni. Solo nel 2014 il quadro tendenziale integrato con la manovra estiva indicherebbe

una seppur limitata crescita (+1,5 per cento), ma confermandosi in termini nominali ben al di sotto del livello del 2011.

Va inoltre considerato che all'anticipazione della manovra si accompagna l'alleggerimento del contributo per gli enti considerati virtuosi (a cui si aggiunge nel 2012 una riduzione dell'obiettivo di 200 milioni già disposto dal DL 98/2011, non modificato dal decreto 138). Diventa quindi ancora più forte la concentrazione della correzione sui restanti enti.

Come osservato già in occasione della manovra disposta con il DL 98/2011, il rilievo degli interventi sulla spesa e il mantenimento del livello quali/quantitativo dei servizi, tale da assicurare la copertura delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, in uno scenario di tagli e riduzioni di spesa, richiede che gli enti 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.

L'anticipazione della correzione al 2012, in una fase di valutazione ancora parziale dei fabbisogni standard, rende tale processo particolarmente difficoltoso. Con un sistema di vincoli che continua ad individuare, come un unico obiettivo, il saldo tra entrate e spese finali, rimane alto il rischio di un ulteriore abbattimento della spesa destinata agli investimenti (che sconta già nel quadro tendenziale una riduzione di oltre l'11 per cento) o di un crescente ricorso ad incrementi delle entrate, sia attraverso la politica tariffaria dei servizi a domanda individuale, sia con il ricorso all'aumento delle aliquote dei tributi.

L'anticipazione dei tempi previsti per l'esercizio di più ampi margini di flessibilità della leva fiscale sembra scontare un più consistente utilizzo della autonomia di entrata. Una facoltà propria della riforma che si sta disegnando in attuazione del federalismo fiscale, ma che presenta non marginali criticità. L'aumento del prelievo fiscale si concentra

sull'Irpef, attraverso l'ampliamento dell'addizionale sia regionale che comunale. Si determina, in tale maniera, un sovraccarico del ruolo attribuito a tale tributo con gli effetti distorsivi ben noti. La rilevante sperequazione nella distribuzione del reddito imponibile Irpef, a fronte di così rilevanti obiettivi di contenimento, rende più evidente la diversa capacità di reazione delle amministrazioni territoriali e gli inevitabili effetti riduttivi nei servizi resi nelle aree a minori capacità fiscali. Anche in questo frangente si ripropone, ad avviso della Corte, la necessità di riaprire una riflessione sulla opportunità di dotare il sistema di una imposizione a copertura della spesa per la gestione dei servizi, che consenta di distribuire l'onere del prelievo senza incidere esclusivamente su redditi già sottoposti ad un carico particolarmente gravoso.

7.3 Ai dubbi sul merito degli interventi si accompagnano, poi, incertezze sulle modalità di attuazione delle disposizioni fin qui ricordate. Mancano ancora chiare istruzioni per il calcolo dei parametri su cui fondare la virtuosità. La definizione di indirizzi univoci per la individuazione di modalità di calcolo condivise e di una procedura per la ponderazione dei risultati di un insieme articolato di parametri può incidere sulla funzionalità di tale scelta, dilatando i tempi di definizione degli obiettivi posti agli enti e rendendo più difficile l'aggiustamento. Al riguardo potrebbe essere opportuno prevedere, almeno in una prima fase transitoria, una semplificazione del sistema (in termini di parametri utilizzati) e un ridimensionamento del sistema premiale.

Incertezze ulteriori nella gestione degli enti potrebbero derivare dal ritardo con cui si potrà valutare la riduzione dell'obiettivo per il 2012 legata al gettito della Robin tax. L'importo utilizzabile per la riduzione sarà noto (anche se in termini di stima) solo nel corso dell'esercizio.

Infine, la rilevante compressione delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali e, in special modo, delle regioni può rendere più difficile l'avvio previsto dal DL 98/2011 a partire dal 2012 della concertazione regionale; elemento di flessibilità per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali). Una evoluzione che, nell'ambito di uno scenario di strutturale riduzione dei margini di spesa delle amministrazioni locali, appare sempre più rilevante. La concertazione a livello regionale è, infatti, in grado di

stemperare, a livello territoriale, la rigidità del meccanismo degli obiettivi di finanza pubblica difficile da adattare alle diversificate caratteristiche di un così ampio insieme di soggetti.

Il nuovo sistema che intende recuperare una maggiore flessibilità nella gestione del Patto, oltre a confermare l'operare delle sanzioni a carico degli enti inadempienti, pone in capo alle regioni e alle province autonome la responsabilità, nei confronti dello Stato, del mancato rispetto degli obiettivi, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo e il risultato complessivo conseguito. La compressione delle risorse regionali inciderà sulla disponibilità delle risorse da trasferire ai diversi livelli di governo, limitando i margini sia per il Patto verticale sia per le prime esperienze di Patto orizzontale.

7.4 La riduzione dei costi degli apparati istituzionali. Gli articoli 14, 15 e 16 del decreto riguardano tre differenti tipologie di interventi e toccano in maniera diversa le regioni, le province e i comuni. Oltre alla soppressione e al ridimensionamento delle strutture rappresentative e di governo del territorio, si interviene sulla modalità di gestione dei servizi e sui collegi di revisione contabile.

Se per province e comuni l'intervento normativo modifica direttamente le attuali modalità operative degli enti, per le regioni (sia a statuto ordinario sia a statuto speciale) le modifiche, sempre funzionali al conseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, sono ricondotte alla autonomia statutaria e legislativa regionale. L'adeguamento dei rispettivi ordinamenti rappresenta, tuttavia, condizione necessaria per l'inclusione dell'ente nella classe di virtuosità più alta per le misure premiali previste dal DL 98/2011.

Per le amministrazioni territoriali è innanzitutto prevista la riduzione del numero di consiglieri e degli assessori. Per le regioni e i comuni, prendendo a riferimento il rapporto con la popolazione, per le province disponendo, a partire dalla prossima legislatura, il dimezzamento degli attuali organici.

Al coordinamento della finanza pubblica sono, poi, da ricondurre l'abolizione delle province con popolazione inferiore a 300.000 abitanti (prevedendo la soppressione anche dei rispettivi uffici territoriali del governo e rinviando a DPCM per la

soppressione per la eventuale soppressione di altre strutture periferiche dello Stato presenti nella provincia) e la soppressione della Giunta e del Consiglio comunale nei comuni con meno di 1000 abitanti. I comuni delle province abolite possono aderire ad una provincia limitrofa della stessa regione, mentre quelli in cui il Sindaco è l'unico organo elettivo dovranno costituirsi in unioni municipali.

Per rafforzare le misure di contenimento della spesa degli organi di rappresentanza e di governo delle amministrazioni territoriali, si prevede che le regioni (per risultare tra le virtuose) adeguino le indennità spettanti ai consiglieri regionali a quelle proprie dei membri del Parlamento come modificate dal DL 138/2011 e tenendo conto della partecipazione ai lavori dell'assemblea regionale e che i comuni rendano pubblico un prospetto riassuntivo delle spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo, da trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

Il provvedimento interviene, poi, nuovamente sulla disposizione prevista dal 78/2010 che ha disposto la gestione associata dei servizi per gli enti con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Anche in questo caso il decreto prevede una accelerazione della scadenza per l'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali (da fine 2013 a fine 2012). Viene poi aumentata, da 5.000 a 10.000 abitanti, la dimensione minima che devono assumere i consorzi tra enti per la gestione.

Infine, novità riguardano le modalità di scelta dei revisori contabili dei comuni, nonché lo stimolo posto per l'istituzione anche in ambito regionale dei collegi di revisione. Nel primo caso si prevede che a decorrere dal primo rinnovo del collegio dei revisori successivo alla data di entrata in vigore del decreto, i revisori dei conti dei Comuni siano scelti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità del controllo, mediante estrazione, effettuata a livello provinciale, fra coloro che sono iscritti al Registro dei revisori contabili. Nel caso delle regioni lo stimolo alla istituzione, a decorrere dal 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente è basato sull'inclusione di tale intervento normativo regionale tra quelli necessari per l'inclusione della regione tra i virtuosi ai sensi dell'articolo 20 comma 2 del DL 98/2011. Anche in questo caso si prevede, a garanzia dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'organo, solo che i componenti siano scelti mediante estrazione fra gli iscritti, a livello regionale, al

Registro dei revisori contabili. Mentre si tratta, in realtà, di definire una precisa disciplina che possa effettivamente assicurare l'esercizio imparziale, efficace e trasparente di una funzione pubblica così delicata.

7.5 A fronte di un così ampio insieme di norme, in larga parte condivisibili e coerenti con la necessità di ridurre l'onerosità di un sistema di rappresentanza e di gestione troppo ampio e spesso ingiustificato, non si attribuiscono al provvedimento effetti finanziari. Una scelta prudente, in sé condivisibile se non fosse accompagnata, in più casi, da incertezze sulla realizzabilità e sulla rilevanza delle misure proposte.

Va, innanzitutto, considerata l'incertezza che caratterizza gli interventi che riguardano le amministrazioni delle regioni a statuto speciale e province autonome. La competenza in materia di enti locali di tali regioni pone a rischio gli esiti di un procedimento delineato dal centro, ma non gestito direttamente, non solo per quello che riguarda la stessa organizzazione e il regime retributivo delle assemblee rappresentative regionali.

Eguale incertezza è legata ad una adesione volontaria delle regioni è la riduzione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'adeguamento dei limiti posti alle indennità e al trattamento economico dei consiglieri. Di limitato rilievo appare, infatti, lo stimolo posto alla assunzione di tali provvedimenti e consistente nell'inclusione tra gli elementi che consentono di considerare la regione tra i soggetti virtuosi ai fini del Patto di stabilità interno e del taglio dei trasferimenti.

Ancora soggetto al risultato del censimento 2011 (oltre che alle incertezze sulle competenze istituzionali) è l'esito complessivo della misura di riduzione delle province, che rischia tuttavia, nell'attuale configurazione (basata su un discrimine in termini di dimensione territoriale in abitanti o in superficie) e in attesa dell'operare delle città metropolitane, di dare limitato "sollievo alla finanza pubblica" producendo un assetto territoriale complesso da ridefinire (e in alcuni casi provvisorio), sia in termini di entrate tributarie che di modelli organizzativi.

Certamente opportuna appare la scelta di accelerare l'adozione di modelli di gestione delle funzioni fondamentali basati su forme associate, che consentano di ottenere economie di scala nella gestione dei servizi. Sull'adozione di scelte gestionali più efficienti da parte anche (e soprattutto) dei comuni di dimensioni più contenute può

incidere, tuttavia, la previsione, a partire dal prossimo rinnovo, della soppressione della giunta e del consiglio comunale e della adesione ad una unione municipale. Scelte operate in attuazione dell'articolo 14, comma 28 e seguenti, del DL 78/2010 potrebbero essere rimesse in discussione dalla necessità di adesione ad unioni municipali a partire dal rinnovo del consiglio comunale. Le due disposizioni andrebbero coordinate per evitare che l'una disposizione sia ostacolata dall'altra, annullandone gli effetti positivi sulla finanza pubblica.

Sicuramente auspicabile, anche per il raccordo con il lavoro di controllo esterno della Corte dei conti, è l'estensione alle regioni dei collegi dei revisori contabili, già previsti per i comuni, e l'incremento della indipendenza degli stessi attraverso il ricorso a estrazioni da albi provinciali e regionali.

8. La disciplina dei servizi pubblici locali

8.1 Va prima di tutto segnalato che con l'art.4 è stato ridefinito un contesto normativo nazionale a seguito della lacuna creatasi in esito all'abrogazione, in via referendaria, dell'art.23 bis del DL 25 giugno 2008, n.112, convertito in legge 6 agosto 2008, n.133, che conteneva le regole per l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il regime transitorio degli affidamenti non conformi e la previsione di una disciplina regolamentare di attuazione di obiettivi specifici (anche di liberalizzazione) previsti dall'articolo stesso, quest'ultima adottata con D.P.R. 7 settembre 2010, n.168.

Di fatto, la nuova normativa, pur nell'aggiungere ai settori esclusi il servizio idrico integrato (comma 34), riproduce, spesso fedelmente, le disposizioni contenute nell'abrogato art.23 bis e nel dPR 168/2011, cui vanno aggiunte novità in tema di società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta *in house*, affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali, e di società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali.

Sotto un profilo generale, con l'art.4, si è provato a definire un sistema di gestione dei servizi pubblici locali in cui la gestione concorrenziale costituisse la regola e quella monopolistica l'eccezione. La collocazione della norma in questione in un percorso di

effettiva liberalizzazione e di riduzione dei monopoli locali (in cui è riscontrato che spesso si annidano sprechi e inefficienze), presenta, peraltro, non poche problematicità. In primo luogo, sarebbe opportuno, con riferimento alla delibera quadro dell'ente, riservare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un ruolo attivo di effettiva garanzia della concorrenza, anche sostanzialmente in una forma di integrazione dell'efficacia della delibera stessa. Ruolo che potrebbe trovare logico completamento anche nelle procedure di affidamento diretto a società *in house*.

Va anche sottolineato che la previsione di una quota di partecipazione del socio privato non inferiore al 40% favorisce maggiormente la privatizzazione dei monopoli pubblici, piuttosto che la liberalizzazione del servizio.

Si aggiunge come la neointrodotta semplificazione del sistema di affidamento diretto a società *in house*, con elevazione della soglia del valore economico del servizio da 200.000 a 900.000 euro annui, si ponga non in linea con l'obiettivo di liberalizzare la gestione dei servizi pubblici locali.

Infine, si rileva come un percorso finalizzato alla liberalizzazione dei servizi si ponga in non perfetta simmetria con la previsione di settori esclusi, ai quali, peraltro, è stato aggiunto il servizio idrico integrato. L'occasione di rivedere la materia, fornita dall'esito referendario, potrebbe essere colta per valutare, meglio e caso per caso, l'effettiva necessità di lasciare fuori dalle regole del mercato e della concorrenza gli stessi ampi settori previsti dalla normativa abrogata.

8.2 L'articolo 5 del DL 138 prevede incentivi economici destinati ad investimenti infrastrutturali per gli enti territoriali che procedano, entro il 31 dicembre 2012 e 2013, alla dismissione di partecipazioni azionarie in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica (per la prima volta nominate dal legislatore con termine tecnico "società municipalizzate"), diversi dal servizio idrico. La copertura è rappresentata da una quota del Fondo infrastrutture nell'ambito del FAS, nel limite di 250 milioni di euro per l'anno 2012 e 250 milioni per l'anno 2013. L'effetto stimato sugli investimenti degli enti locali, che si prevede tempestivo, atteso che tali spese sono escluse dai vincoli del patto di stabilità interno, è stato stimato in 50 milioni per l'anno 2013 e 150 milioni per l'anno 2014, con analogo impatto sull'indebitamento netto e sul fabbisogno.

Ulteriori problematiche, in termini di coordinamento tra la nuova normativa e il precedente art. 4, da un lato, e l'art. 14 comma 32 del DL 78/10 come modificato dal provvedimento in esame, dall'altro, potranno sorgere nella fase di attuazione della nuova disciplina; su di esse la Corte, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali, avrà modo di pronunciarsi laddove dovessero porsi.

ALLEGATI

Tavola 1

IL DL 138 E IL DL 98: GLI EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO

Manovra aggiuntiva - DL 138/2011	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	milioni di euro				composizione %			
Maggiori entrate	31,5	10.080,0	18.994,0	7.375,0	100,0	44,8	70,9	83,1
Minori spese	0,0	12.430,0	7.796,0	1.497,0	0,0	55,2	29,1	16,9
Totale risorse (manovra lorda)	31,5	22.510,0	26.790,0	8.872,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori entrate	0,0	2.154,6	1.272,0	1.243,0	0,0	9,6	4,7	14,0
Maggiori spese	0,0	2.000,0	58,0	196,0	0,0	8,9	0,2	2,2
Totale impieghi	0,0	4.154,6	1.330,0	1.439,0	0,0	18,5	5,0	16,2
Manovra netta (risorse-impieghi)	31,5	18.355,4	25.460,0	7.433,0	100,0	81,5	95,0	83,8

Manovra 98/2011	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	milioni di euro				composizione %			
Maggiori entrate	2.065,1	7.059,2	13.793,3	29.527,0	51,3	69,6	52,6	58,7
Minori spese	1.963,0	3.079,0	12.426,7	20.783,7	48,7	30,4	47,4	41,3
Totale risorse (manovra lorda)	4.028,1	10.138,2	26.220,0	50.310,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori entrate	194,0	450,6	474,3	698,1	4,8	4,4	1,8	1,4
Maggiori spese	1.725,9	4.110,1	1.340,1	1.640,1	42,8	40,5	5,1	3,3
Totale impieghi	1.919,9	4.560,7	1.814,3	2.338,1	47,7	45,0	6,9	4,6
Manovra netta (risorse-impieghi)	2.108,3	5.577,5	24.405,7	47.972,6	52,3	55,0	93,1	95,4

Totale manovra estiva	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
	milioni di euro				composizione %			
Maggiori entrate	2.096,6	17.139,2	32.787,3	36.902,0	51,6	52,5	61,9	62,4
Minori spese	1.963,0	15.509,0	20.222,7	22.280,7	48,4	47,5	38,1	37,6
Totale risorse (manovra lorda)	4.059,6	32.648,2	53.010,0	59.182,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Minori entrate	194,0	2.605,2	1.746,3	1.941,1	4,8	8,0	3,3	3,3
Maggiori spese	1.725,9	6.110,1	1.398,1	1.836,1	42,5	18,7	2,6	3,1
Totale impieghi	1.919,9	8.715,3	3.144,3	3.777,1	47,3	26,7	5,9	6,4
Manovra netta (risorse-impieghi)	2.139,8	23.932,9	49.865,7	55.405,6	52,7	73,3	94,1	93,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF e allegati 3 del DL 98/2011 come modificato dalla legge 111/2011 e del DL 138/2011

Tavola 2

LE MISURE DEL DECRETO LEGGE 138/2011: GLI EFFETTI FINANZIARI SULL'INDEBITAMENTO

	2011	2012	2013	2014
Minori spese (A)		12.430	7.796	1.497
Riduzione delle spese dei Ministeri (articolo 1 comma 1)		6.000	2.500	
Modifiche Patto di stabilità interno (articolo 1 comma 8)		6.000	3.200	
<i>di cui Regioni statuto ordinario</i>		1.600	800	
<i>di cui Regioni a Statuto Speciale e province autonome</i>		2.000	1.000	
<i>di cui Province</i>		700	400	
<i>di cui Comuni superiori a 5.000 abitanti</i>		1.700	1.000	
Annonizzazione delle regole di decorrenza del pensionamento del settore del pubblico impiego (articolo 1 comma 21)		100	1.031	774
<i>di cui minore spesa pensionistica</i>		100	415	476
<i>di cui minore spesa per buonuscita</i>		0	616	298
Posticipo del riconoscimento del trattamento di fine servizio. (articolo 1 comma 22)		330	1.065	723
Maggiori entrate (B)	32	10.080	18.994	7.375
Riduzione agevolazioni fiscali (articolo 1 comma 6)		4.000	12.000	
Contributi solidarietà stipendi alti (articolo 2 comma 1)		2.829	2.829	2.829
Delega entrate giochi e accise sul fumo (articolo 2, comma 3)		1.500	1.500	1.500
Rendite finanziarie (articolo 2 commi 6-34)		1.421	1.534	1.915
Studi di settore (articolo 2 comma 35)	32	330	231	231
Addizionale IRES settore energetico (articolo 7 comma 7)			900	900
TOTALE RISORSE (Manovra lorda C = A + B)	32	22.510	26.790	8.872
Maggiori spese (D)		2.000	58	196
Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età (articolo 1 comma 16)			8	46
<i>di cui maggiore spesa pensionistica</i>			8	16
<i>di cui maggiore spesa per buonuscita</i>				30
Fondo ISPE (articolo 1 comma 25)		2.000		
Norme in materia di società municipalizzate (articolo 5)			50	150
Minori entrate (E)		2.155	1.272	1.243
Deducibilità contributi solidarietà a fini Irpef		2.051	1.172	1.172
Minor addizionale regionale per contributi solidarietà stipendi alti		35	35	35
Minor addizionale comunale per contributi solidarietà stipendi alti		16	12	12
Abrogazione Contributo DL 78/2010 art. 9 c. 2		29	29	0
Contributo DL 98/2011 art. 18 c. 22-bis		24	24	24
TOTALE IMPIEGHI (F = D + E)		4.155	1.330	1.439
RIDUZIONE INDEBITAMENTO (C - F)	32	18.355	25.460	7.433

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati relazione tecnica e allegato 3 del DL 138/2011

Tavola 3

INDEBITAMENTO E SALDO PRIMARIO NEL QUADRO TENDENZIALE, DOPO IL DL 98/2011 E DOPO IL DL 138/2011

	DEF		Post 98/2011		Post 138/2011	
	Indebitamento	Saldo primario	Indebitamento	Saldo primario	Indebitamento	Saldo primario
	milioni di euro					
2008	-42.705,0	38.608,0	-42.705,0	38.608,0	-42.705,0	38.608,0
2009	-81.741,0	-11.333,0	-81.741,0	-11.333,0	-81.741,0	-11.333,0
2010	-71.211,0	-1.059,0	-71.211,0	-1.059,0	-71.211,0	-1.059,0
2011	-61.919,0	14.168,0	-59.810,7	16.276,3	-59.779,2	16.307,8
2012	-44.860,0	39.163,0	-39.282,5	44.740,5	-20.927,1	63.095,9
2013	-45.758,0	45.555,0	-21.352,3	69.960,7	4.107,7	95.420,7
2014	-45.889,0	51.716,0	2.083,6	99.688,6	9.516,6	107.121,6
	in % del Pil					
2008	-2,7	2,5	-2,7	2,5	-2,7	2,5
2009	-5,4	-0,7	-5,4	-0,7	-5,4	-0,7
2010	-4,6	-0,1	-4,6	-0,1	-4,6	-0,1
2011	-3,9	0,9	-3,8	1,0	-3,8	1,0
2012	-2,7	2,4	-2,4	2,7	-1,3	3,8
2013	-2,7	2,7	-1,3	4,1	0,2	5,6
2014	-2,6	2,9	0,1	5,7	0,5	6,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF e allegati 3 del DL 98/2011 come modificato dalla legge 111/2011 e del DL 138/2011

Tavola 4

LA PRESSIONE FISCALE PRE E POST MANOVRA							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pressione fiscale tendenziale	42,9	43,1	42,6	42,5	42,7	42,6	42,5
Pressione fiscal post manovre	42,9	43,1	42,6	42,6	43,6	44,4	44,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF e allegati 3 del DL 98/2011 come modificato dalla legge 111/2011 e del DL 138/2011

Tavola 5

ANDAMENTI TENDENZIALI E OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Spese amministrazioni locali nel quadro tendenziale DEF						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spese complessive al netto interessi (*)	245.182	241.283	241.056	241.016	245.945	252.068
var %	2,7	-1,6	-0,1	0,0	2,0	2,5
Spese complessive (*)	249.042	244.379	244.351	244.469	249.486	255.666
var %	1,9	-1,9	0,0	0,0	2,1	2,5
spese in conto capitale(*)	37.834	30.840	29.346	27.252	27.127	27.359
var %	3,5	-18,5	-4,8	-7,1	-0,5	0,9
spesa sanitaria	110.435	113.457	114.836	117.391	122.102	126.512
var %	1,8	2,7	1,2	2,2	4,0	3,6
Spese complessive al netto interessi e spesa sanitaria (*)	134.747	127.826	126.220	123.625	123.843	125.556
var %	3,4	-5,1	-1,3	-2,1	0,2	1,4
Spese complessive al netto spesa sanitaria (*)	138.607	130.922	129.515	127.078	127.384	129.154
var %	1,9	-5,5	-1,1	-1,9	0,2	1,4
Gli effetti sulla spesa delle amministrazioni locali delle manovre estive (DL 98/2011 e DL 138/2011)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Minori spese previste con il DL 98/2011					5.770	11.920
Riduzione e razionalizzazione spesa sanitaria (articolo 17 commi 1 - 5)					2.570	5.520
Modifiche al Patto di stabilità interno (articolo 20 comma 5)					3.200	6.400
Maggiori spese previste con il DL 98/2011			505	600	400	400
Finanziamento ticket (articolo 17 comma 6)			105			
Riduzione vincoli Patto (articolo 20 comma 3)				200		
Istituzione fondo trasposito pubblico locale (articolo 21 comma 3)			400	400	400	400
Minori spese previste con il DL 138/2011				6.000	3.200	
Modifiche al Patto di stabilità interno (articolo 1 comma 8)				6.000	3.200	
Maggiori spese previste con il DL 138/2011					50	150
Norme in materia di società municipalizzate					50	150
Spese amministrazioni locali dopo le manovre estive						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Spese complessive al netto interessi	245.182	241.283	241.561	235.616	237.425	240.698
var %	2,7	-1,6	0,1	-2,5	0,8	1,4
Spese complessive	249.042	244.379	244.856	239.069	240.966	244.296
var %	1,9	-1,9	0,2	-2,4	0,8	1,4
spesa sanitaria	110.435	113.457	114.941	117.391	119.532	120.992
var %	1,8	2,7	1,3	2,1	1,8	1,2
Spese complessive al netto interessi e spesa sanitaria	134.747	127.826	126.620	118.225	117.893	119.706
var %	3,4	-5,1	-0,9	-6,6	-0,3	1,5
Spese complessive al netto spesa sanitaria	138.607	130.922	129.915	121.678	121.434	123.304
var %	1,9	-5,5	-0,8	-6,3	-0,2	1,5

NB. (*) I dati relativi al 2009 e il 2010 sono al netto di trasferimenti alle amministrazioni centrali rispettivamente per 6.000 e 2.734 da ricondurre ad regolazioni contabili

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF e allegati 3 del DL 98/2011 come modificato dalla legge 111/2011 e del DL 138/2011

UNA STIMA DEGLI EFFETTI SULLA MANOVRA 2012 DELLA CAPACITÀ FISCALE ATTIVABILE

Regione	aliquota media 2009	aliquota media applicabile a copertura della manovra	incremento medio dell'aliquota rispetto al 2009	manovra complessiva 2012	incremento gettito Irpef che si produrrebbe a seguito aumento aliquota	importo medio pro capite della manovra complessiva 2012	incremento medio pro capite del gettito Irpef	% di compensazione della manovra con incremento aliquota Irpef
				(importi assoluti in migliaia)		(importi pro capite in euro)		
Piemonte	0,48	0,76	0,28	169.967	115.040	57,17	38,69	67,68
Lombardia	0,37	0,70	0,34	453.717	370.587	75,27	61,48	81,68
Liguria	0,47	0,79	0,32	139.607	37.943	111,50	30,30	27,18
Veneto	0,45	0,71	0,27	231.516	145.467	62,48	39,26	62,83
Emilia Romagna	0,45	0,77	0,31	287.869	150.449	77,02	40,26	52,26
Toscana	0,50	0,79	0,29	243.915	131.799	74,12	40,05	54,03
Umbria	0,48	0,79	0,31	39.279	16.780	64,57	27,58	42,72
Marche	0,65	0,80	0,15	71.837	14.837	70,18	14,49	20,65
Lazio	0,58	0,80	0,22	106.092	38.317	58,49	21,13	36,12
Abruzzo	0,59	0,80	0,21	43.741	15.357	57,44	20,17	35,11
Molise	0,55	0,80	0,25	7.246	1.712	73,22	17,30	23,62
Campania	0,52	0,78	0,27	281.671	89.072	65,33	20,66	31,62
Puglia	0,50	0,77	0,27	120.061	48.262	45,97	18,48	40,20
Basilicata	0,57	0,80	0,23	16.737	3.305	51,49	10,17	19,74
Calabria	0,46	0,78	0,31	57.136	21.367	59,35	22,19	37,40
Sicilia	0,38	0,79	0,41	266.751	83.676	73,40	23,02	31,37
Sardegna	0,36	0,80	0,43	83.448	31.619	83,41	31,60	37,89
Totale complessivo	0,46	0,76	0,30	2.620.592	1.315.588	68,71	34,49	50,20

area geografica	aliquota media 2009	aliquota media applicabile a copertura della manovra	incremento medio dell'aliquota rispetto al 2009	manovra complessiva 2012	incremento gettito Irpef che si produrrebbe a seguito aumento aliquota	importo medio pro capite della manovra	incremento medio pro capite del gettito Irpef	% di compensazione della manovra pro capite
				(importi assoluti in migliaia)		(importi pro capite in euro)		
Nord Ovest	0,41	0,73	0,32	763.292	523.570	74,44	51,06	68,59
Nord Est	0,45	0,74	0,29	519.385	295.916	69,78	39,76	56,97
Centro	0,54	0,79	0,25	461.123	201.733	68,45	29,95	43,75
Sud	0,52	0,78	0,26	526.593	179.074	58,05	19,74	34,01
Isole	0,38	0,79	0,41	350.199	115.295	75,56	24,88	32,92
Totale complessivo	0,46	0,76	0,30	2.620.592	1.315.588	68,71	34,49	50,20

Classe popolazione	aliquota	aliquota	incremento	manovra	incremento	importo	incremento	% di
				(importi assoluti in migliaia)		(importi pro capite in euro)		
da 5.000 a 9.999 ab.	0,45	0,76	0,31	288.678	149.355	60,16	31,12	51,74
da 10.000 a 59.999 ab.	0,47	0,76	0,29	1.125.454	565.701	58,26	29,29	50,26
da 60.000 a 199.999	0,52	0,79	0,27	515.937	242.438	71,41	33,55	46,99
da 200.000 abitanti in	0,47	0,78	0,31	690.523	358.094	101,57	52,67	51,86
Totale complessivo	0,46	0,76	0,30	2.620.592	1.315.588	68,71	34,49	50,20

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, Ministero dell'Interno e Corte dei conti

**NUMEROSITÀ DEI COMUNI IN BASE ALLA POSSIBILITÀ DI COPRIRE LA MANOVRA 2012 CON INCREMENTO
DELL'ADIZIONALE IRPEF**

Zona	Classe popolazione	non hanno capacità fiscale da attivare	potrebbero coprire fino al 50% della manovra	potrebbero coprire oltre il 50% della manovra ma meno del 100%	potrebbero coprire il 100% della manovra	Totale comuni
Nord Ovest	da 5.000 a 9.999 ab.	12	35	88	70	205
	da 10.000 a 59.999 ab.	16	32	85	91	224
	da 60.000 a 199.999	1	6	6	2	15
	da 200.000 abitanti in su		1	1	1	3
Nord Ovest Totale		29	74	180	164	447
Nord Est	da 5.000 a 9.999 ab.	12	43	60	50	165
	da 10.000 a 59.999 ab.	21	37	66	71	195
	da 60.000 a 199.999		3	8	2	13
	da 200.000 abitanti in su		1	3		4
Nord Est Totale		33	84	137	123	377
Centro	da 5.000 a 9.999 ab.	22	42	31	3	98
	da 10.000 a 59.999 ab.	29	68	56	16	169
	da 60.000 a 199.999	3	7	7	1	18
	da 200.000 abitanti in su			1		1
Centro Totale		54	117	95	20	286
Sud	da 5.000 a 9.999 ab.	16	58	33	5	112
	da 10.000 a 59.999 ab.	53	91	58	28	230
	da 60.000 a 199.999	7	7	4	1	19
	da 200.000 abitanti in su		1	1		2
Sud Totale		76	157	96	34	363
Isole	da 5.000 a 9.999 ab.	4	39	19	1	63
	da 10.000 a 59.999 ab.	9	50	27	13	99
	da 60.000 a 199.999	1	6	1		8
	da 200.000 abitanti in su	2	1			3
Isole Totale		16	96	47	14	173
Totale complessivo		208	528	555	355	1646

rapporto di composizione per area geografica

Nord Ovest	6,49	16,55	40,27	36,69	100
Nord Est	8,75	22,28	36,34	32,63	100
Centro	18,88	40,91	33,22	6,99	100
Sud	20,94	43,25	26,45	9,37	100
Totale complessivo	12,64	32,08	33,72	21,57	100

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, Ministero dell'Interno e Corte dei conti

Audizione sul DL n. 138 recante ulteriori misure per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo

(INTERVENTO ORALE)

Si osserva, preliminarmente, che gli elementi predisposti per l'odierna audizione sono stati elaborati sulla base del testo del DL 138.

La Corte non ignora che diverse ipotesi emendative si vanno formulando sia da parte del Governo che di altre componenti parlamentari.

Si ritiene, tuttavia, che le considerazioni che la Corte offre con il documento che deposita possano essere comunque utili per le relative decisioni.

1. Dal decreto legge 98 al decreto legge 138

Un mese e mezzo fa, in sede di audizione sul DL n. 98, davanti a queste Commissioni, la Corte, pur avendo espresso apprezzamento sull'azione di riequilibrio dei conti pubblici, manifestava perplessità sulla composizione della manovra orientata verso un impiego molto significativo del prelievo fiscale – non coerente con gli indirizzi programmatici del DEF – in quanto per un paese, come l'Italia, afflitto da un pesante stock di debito pubblico (superiore del 20 per cento al livello del PIL) è soltanto con una stabile maggiore crescita economica che è possibile ipotizzare realistici percorsi di rientro.

Da luglio ad oggi, le vicende economico-finanziarie hanno subito una rilevante evoluzione.

Tre sono le novità principali emerse nel periodo:

- l'intensificazione degli attacchi speculativi, con il conseguente innalzamento dei rendimenti e il potenziale aggravio del costo per il servizio del debito;
- l'intervento straordinario (per oltre 20 miliardi) della Banca Centrale Europea per sostenere i corsi dei titoli di Stato italiani, a fronte di un rafforzamento delle misure correttive e dell'anticipazione al 2013 del pareggio di bilancio;

- la revisione in senso peggiorativo delle previsioni sull'andamento dell'economia mondiale, con i timori diffusi di una seconda grave recessione estesa dagli Stati Uniti all'Europa.

Pur approvata in condizioni di emergenza, l'adeguatezza della manovra deve essere esaminata alla luce di questi elementi di novità. Per questo, in una valutazione necessariamente di sintesi, la Corte ritiene, in via preliminare, di avanzare perplessità sulla scelta che ha condotto a formulare e quantificare la manovra correttiva senza un aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale; aggiornamento indispensabile in relazione alle meno favorevoli condizioni internazionali e agli effetti connessi alle stesse misure di contenimento del disavanzo contenute nel decreto.

Sotto questo aspetto, il ricorso prevalente alla leva fiscale (quasi tre quarti della manovra se si sommano interventi diretti e indotti) e, in particolare, le modalità di intervento prescelte, determinano la compressione del reddito disponibile e accentuano i rischi di effetti depressivi.

In tal modo, appare ribaltata la logica originaria della delega fiscale: da strumento per una mera redistribuzione del carico fiscale a mezzo per il reperimento di ingenti risorse aggiuntive (fino a circa 20 miliardi) per la correzione del disavanzo pubblico

2. I provvedimenti sulle entrate

2.1. La manovra integrativa sui conti pubblici operata con il DL 138/2011, ancor più di quella originaria del DL 98/2011, è largamente incentrata sul versante delle entrate, soprattutto negli ultimi due anni del triennio: solo nel 2012, infatti, a prevalere sono le riduzioni di spesa (10,4 miliardi a fronte di circa 8 di maggiori entrate), mentre sia nel 2013 che nel 2014 le maggiori entrate nette (rispettivamente 17,7 e 6,1 miliardi) superano nettamente le minori spese (rispettivamente 7,7 e 1,3 miliardi).

Ne deriverà un aumento di pressione fiscale le cui dimensioni dipenderanno anche dagli effetti che la manovra produrrà sul Pil. Nell'ipotesi più ottimistica – ossia nel caso in cui non debbano registrarsi effetti depressivi sul prodotto (la cui dinamica tendenziale è ufficialmente confermata all'1,3% nel 2012 e all'1,5% nel 2013) – l'aumento di pressione fiscale dovrebbe risultare, nel 2014, di circa due punti rispetto al livello attuale.

La crescita della pressione fiscale potrebbe, peraltro, subire un'ulteriore accelerazione a causa degli aumenti impositivi indotti dalla manovra sul versante del federalismo fiscale: l'attivazione fin dal 2012 dei margini di autonomia tributaria riconosciuti a regioni e comuni, come contropartita dell'anticipo e dell'inasprimento della stretta finanziaria sui bilanci delle amministrazioni locali.

Gli interventi ai quali sono associati effetti di maggior gettito sono in tutto sei: la riduzione delle agevolazioni, il contributo di solidarietà sui redditi alti, la delega per le entrate giochi e accise sul fumo, la modifica della tassazione delle rendite finanziarie, l'addizionale IRES sul settore energetico e limitate modifiche alla disciplina della potestà accertativa e dell'aggiornamento degli indicatori di normalità economica degli studi di settore. A questi interventi si aggiungono quelli anti evasione relativi alla riduzione a 2.500 euro della soglia per le transazioni in contanti e la sospensione dell'iscrizione ad albi professionali per la mancata emissione della fattura/ricevuta fiscale, per i quali non si formulano previsioni di maggiori entrate.

2.2. Alla *riduzione delle agevolazioni* è attribuito un incremento di gettito pari a 4 miliardi nel 2012 e a 12 miliardi aggiuntivi nel 2013.

Per agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di realizzazione degli effetti finanziari indicati è inoltre prevista l'introduzione di un'apposita clausola di salvaguardia consistente nell'eventuale ricorso alla rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette e delle accise per assicurare il risultato di maggior gettito atteso.

La previsione della clausola di salvaguardia evidenzia anche le perplessità connesse, da una parte, all'incertezza delle stime, e, dall'altra, alla considerazione che va tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di distinguere chiaramente tra forme di intervento devianti rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.

2.3. Quanto al "*Contributo di solidarietà*" sui redditi elevati, una connotazione positiva del provvedimento attiene al superamento della ingiustificata disparità di trattamento di cui soffrivano i redditi dei dipendenti pubblici e di quelli da pensione caricati di

analoghe forme di prelievo, per effetto delle disposizioni in tal senso dettate, rispettivamente, dal DL 78 del 2010 e dal DL 98 del 2011.

Sotto altro profilo si può osservare che la misura si caratterizza per:

- una proiezione temporale (triennio 2011-13) che, se da un lato attesta l'assenza di strutturalità dell'intervento, dall'altro presuppone e certifica una pesante deroga al principio di non retroattività fissato dallo Statuto del contribuente;
- un'accentuazione dei limiti dell'Irpef che, in quanto divenuta sostanzialmente una sorta di imposta speciale sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, soffre dell'ulteriore responsabilità accollata con il Dl in esame, ampliando lo spartiacque fra i contribuenti con sostituto d'imposta e gli altri;
- un'amplificazione del processo che ha portato al restringimento della base imponibile Irpef, con il ricorso a imposte sostitutive che hanno alterato il grado di progressività del prelievo;
- un'alterazione dello stesso percorso impositivo che regola l'imponibile Irpef, con l'assoggettamento a contributo di solidarietà di redditi ordinariamente esenti (rendita catastale della "prima" casa);
- l'impatto negativo sul prelievo di competenza di regioni e comuni, nella misura in cui la prevista deducibilità del contributo di solidarietà va ad intaccare anche la base imponibile delle addizionali Irpef.

A proposito del contributo al risanamento dei conti pubblici, deve essere consentito alla Corte di richiamare la doverosità, oltre che l'opportunità, che venga portata a compimento la riscossione del residuo tuttora dovuto dai condonati del 2002-2003. Occorre avere riguardo 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, ad assicurarsi la validità del condono. A seguito dell'attività svoltasi per dare seguito alle raccomandazioni della Corte, di tale importo, e di connessi sanzioni e interessi, a tutto il 31 luglio 2011 sono stati incassati 1.010,5 milioni. Ne restano, quindi, da riscuotere ancora oltre 4 miliardi. Se si considera che larga parte di questo importo afferisce alla tipologia dei c.d. "omessi versamenti", per la loro riscossione sembrerebbero più che giustificate anche modalità straordinarie di esazione coattiva.

2.4. 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 l'atipicità della disposizione che si limita ad assegnare un obiettivo di gettito al Direttore generale dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, lasciandolo libero di emanare i provvedimenti ritenuti funzionali al raggiungimento del medesimo obiettivo.

Del risultato di gettito atteso vanno, peraltro, sottolineate le incertezze che lo circondano, soprattutto in considerazione del "paradosso", già segnalato dalla Corte, di un crescente volume della raccolta da giochi, a fronte di una stasi dei proventi netti per l'erario. Nuovi "prodotti" a bassa componente impositiva vanno, infatti a sostituire i vecchi giochi non più attraenti.

Anche per le entrate erariali connesse al fumo gli spazi per incrementi di gettito non sono illimitati, in relazione sia all'elasticità al prezzo che all'evoluzione degli stili di vita.

2.5. Mentre la modifica della *tassazione delle attività finanziarie* appare una misura, sicuramente strutturale, ben congegnata, effetti "indesiderati" potrebbero derivare dalla concreta applicazione della previsione (art. 7 del dl in esame) che amplia la platea dei soggetti imponibili all'*addizionale IRES* per le società operanti nel settore energetico (introdotta con il dl 112/2008) e ne aumenta l'aliquota (fino al 10,5%) per il triennio 2011-13.

Le perplessità riguardano non tanto la stima sul gettito atteso (900 milioni per ogni annualità) 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'*Autority* competente a sorvegliare l'osservanza del divieto (già previsto dal Dl 112/2008); soprattutto ove si consideri che l'entità del prelievo (già elevata nel 2009) risulta quasi raddoppiata rispetto all'originaria aliquota del 5,5%.

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 contraccolpi per lo sviluppo dell'industria energetica.

2.6. 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 2011-14. Tali risultati, peraltro, dovrebbero scaturire solo dalle nuove misure riguardanti l'ampliamento della potestà accertativa e di revisione studi di settore.

Alle altre misure previste (riduzione a 2500 euro del limite di utilizzo legale del contanti come mezzo di pagamento, introduzione di una nuova sanzione accessoria che colpisce i soggetti iscritti ad albi ovvero a ordini professionali che, nell'esercizio della professione, abbiano commesso, nel corso di un quinquennio e in differenti giornate, quattro distinte violazioni inerenti all'obbligo di emissione dei documenti attestanti i corrispettivi) non sono invece assegnati effetti di maggior gettito, a conferma di un opportuno atteggiamento "prudenziale" nella previsione degli esiti della lotta all'evasione ma anche dei dubbi sull'effettiva capacità di deterrenza delle misure.

3. Le misure di contenimento della spesa delle amministrazioni centrali

Per quanto riguarda i risparmi attesi dalla riduzione della spesa della P.A., l'art 1 del decreto prevede un incremento, in termini di indebitamento, di 6.000 milioni per il 2012 e di 2.500 milioni per il 2013 delle riduzioni delle spese dei ministeri disposte dal dl n. 98 (ora legge n. 111). I criteri stabiliti per il perseguimento dell'indicato obiettivo non differiscono da quelli relativi al decreto n. 98, con l'unica eccezione costituita dalla soppressione dell'esclusione dalle riduzioni medesime del Fondo per le aree sottoutilizzate (con la conseguente riprogrammazione degli interventi da parte del CIPE e l'allungamento dei tempi, già dilatati, di utilizzazione delle risorse del Fondo).

A rafforzamento della clausola di salvaguardia già prevista dal precedente decreto il comma 7 del medesimo art. 1 ha introdotto la previsione, in caso di necessità, dell'eventuale differimento del pagamento della tredicesima mensilità dovuta ai dipendenti statali in tre rate annuali posticipate.

Al riguardo, la Corte non può esimersi dal rilevare che la mancata realizzazione degli obiettivi di risparmio dipende essenzialmente dall'azione degli organi responsabili ed appare di conseguenza incongruo che sia posta a carico di tutto il personale dipendente.

Come già rilevato in sede di audizione sul Dl 98, l'aspetto positivo della normativa in esame è costituito dal superamento, nel senso più volte auspicato dalla Corte, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare ed indifferenziato degli stanziamenti connessi a oneri rimodulabili. Tuttavia, analogamente al precedente decreto, le relazioni illustrativa e tecnica non forniscono indicazioni sulla tipologia delle missioni di spesa da ridurre: non è pertanto possibile, allo stato, formulare osservazioni sulla congruità e sulla sostenibilità delle riduzioni di spesa che saranno disposte. Va rilevato a quest'ultimo proposito che, se non fossero ben valutati i profili di sostenibilità, sussiste il rischio di ulteriore incremento dell'ammontare dei debiti sommersi, con il conseguente rinvio a carico dei successivi esercizi finanziari dei relativi oneri attraverso provvedimenti di riconoscimento dei debiti stessi: va citata a tale riguardo la previsione per il 2011 (art. 10 comma 17 del dl n. 98) di un ulteriore incremento del fondo per il pagamento dei crediti maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2010.

4. Gli interventi in materia di personale

In materia di pubblico impiego, la manovra correttiva non contiene ulteriori misure aggiuntive rispetto a quelle, già di per sé severe ed impegnative contenute nel decreto legge n. 78 del 2010, alcune delle quali anticipate nella loro efficacia e prorogate di un ulteriore periodo per effetto dell'articolo 16 del recente DL n. 98 del 2011. Sul punto si rinvia, pertanto, alle considerazioni svolte in sede di audizione sugli effetti dei sopracitati provvedimenti. Quanto alla prevista riduzione degli organici, la Corte ha sottolineato come tale misura produce effetti positivi solo se legata ad una complessiva riforma dell'organizzazione amministrativa, da attuare attraverso il riordino delle competenze la concentrazione degli uffici che svolgono attività analoghe, la verifica dei fabbisogni sul territorio, traducendosi altrimenti la riduzione degli organici in un mero adeguamento della struttura al personale in servizio con conseguente opera di redistribuzione del personale.

5. Gli interventi sul sistema previdenziale

Il provvedimento dispone l'anticipo sia dell'avvio sia dell'entrata a regime del graduale percorso di allineamento dell'età pensionabile delle lavoratrici del settore privato ai livelli già previsti per le lavoratrici del settore pubblico, prevede l'armonizzazione delle regole di decorrenza del pensionamento del settore della scuola a quello degli altri settori produttivi. Le misure in campo previdenziale comprendono anche il posticipo di 6 mesi della prima scadenza utile per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per il pensionamento di vecchiaia o per limiti di servizio (attualmente esentati da tale posticipo) e l'incremento da 6 mesi a 24 mesi del posticipo della prima scadenza utile per il riconoscimento dei trattamenti di fine servizio per il pensionamento anticipato.

Le disposizioni in materia previdenziale, se consentono di ottenere un significativo effetto di risparmio di spesa nel prossimo triennio, non prevedono misure di carattere strutturale quali potrebbero essere, ad esempio, un più rapido passaggio al sistema contributivo a tutti i lavoratori eliminando le attuali differenze di trattamento.

6. Le misure relative alle amministrazioni territoriali e il Patto di stabilità interno

6.1. Con il comma 8 dell'articolo 1 si prevede che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno (regioni, province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) anticipino al 2012 buona parte delle misure già previste dall'articolo 20 del DL 98/2011 per il 2013 e 2014. L'impatto aggiuntivo rispetto ai precedenti interventi è, nel complesso, di 6 miliardi nel 2012 e di 3,2 miliardi nel 2013. E' anticipato al 2012 per regioni e comuni, come già previsto per le province, anche l'operare del meccanismo premiale fondato sui parametri di virtuosità introdotto dal DL 98/2011 (comma 2 del articolo 20). Meccanismo che prevede la distinzione degli enti in quattro fasce di "virtuosità" in base ad un set di indicatori e l'esclusione dalle misure di contenimento disposte con il DL 78/2010 e con i due decreti più recenti di quegli enti, che in base a tali parametri, risultino più virtuosi. L'anticipazione della correzione è accompagnata da alcune misure che accelerano il recupero da parte delle amministrazioni territoriali di una maggiore manovrabilità della leva fiscale. Si tratta della possibilità per le regioni di aumentare l'addizionale regionale all'Irpef (secondo quanto disposto dal decreto legislativo 68/2011 attuativo del federalismo regionale) già dal prossimo anno e della cessazione, anch'essa anticipata al prossimo 1 gennaio, della sospensione del potere dei

Comuni di estendere l'addizionale comunale all'imposta del reddito delle persone fisiche ovvero di aumentarla nel caso essa sia stata già istituita.

6.2. L'anticipazione della manovra attraverso l'introduzione di un miglioramento dei saldi di 6 miliardi e l'ulteriore correzione per il 2013 e il 2014 si presentano impegnative. Guardando ai dati tendenziali per sottosectori contenuti nel DEF e tenendo conto delle misure introdotte anche con il DL 98, se la correzione fosse operata sul solo lato della spesa, le uscite delle amministrazioni locali al netto della spesa sanitaria si dovrebbero ridurre, in termini nominali, del 6,3 per cento nel solo 2012. Una flessione che segue, ove gli obiettivi posti per il 2011 risultino conseguiti, ad un calo di circa l'1 per cento rispetto al livello di spesa del 2010. Un anno, è bene ricordarlo, in cui la spesa complessiva non sanitaria delle amministrazioni territoriali ha già conosciuto una flessione significativa, interrompendo il trend di crescita degli ultimi anni. Solo nel 2014 il quadro tendenziale integrato con la manovra estiva indicherebbe una seppur limitata crescita (+1,3 per cento), ma confermandosi in termini nominali ben al di sotto del livello del 2011. Va inoltre considerato che all'anticipazione della manovra si accompagna l'alleggerimento del contributo per gli enti considerati virtuosi (a cui si aggiunge nel 2012 una riduzione dell'obiettivo di 200 milioni già disposto dal DL 98/2011, non modificato dal decreto 138). Diventa quindi ancora più forte la concentrazione della correzione sui restanti enti. L'anticipazione della correzione al 2012, in una fase di valutazione ancora parziale dei fabbisogni standard, rende tale processo particolarmente difficoltoso. Con un sistema di vincoli che continua ad individuare, come un unico obiettivo il saldo tra entrate e spese finali, rimane alto il rischio di un ulteriore abbattimento della spesa destinata agli investimenti (che sconta già nel quadro tendenziale una riduzione di oltre l'11 per cento) o di un crescente ricorso ad incrementi delle entrate sia attraverso la politica tariffaria dei servizi a domanda individuale, sia con il ricorso all'aumento delle aliquote dei tributi. L'anticipazione dei tempi previsti per l'esercizio di più ampi margini di flessibilità della leva fiscale sembra scontare un più consistente utilizzo della autonomia di entrata. Una facoltà propria della riforma che si sta disegnando in attuazione del federalismo fiscale, ma che presenta non marginali criticità. L'aumento del prelievo fiscale si concentra sull'Irpef, attraverso l'ampliamento dell'addizionale sia regionale che comunale. Si

determina, in tale maniera, un sovraccarico del ruolo attribuito a tale tributo con gli effetti distorsivi ben noti. Inoltre, la forte sperequazione nella distribuzione del reddito imponibile Irpef, a fronte di così rilevanti obiettivi di contenimento, rende più evidente la diversa capacità di reazione delle amministrazioni territoriali e gli inevitabili effetti riduttivi nei servizi resi nelle aree a minori capacità fiscale.

6.3. Sussistono poi incertezze sulle modalità di attuazione delle disposizioni fin qui ricordate. Mancano ancora chiare istruzioni per il calcolo dei parametri su cui fondare la virtuosità. La dilatazione dei tempi di definizione degli obiettivi posti agli enti e rende più difficile l'aggiustamento. Il nuovo sistema che intende recuperare una maggiore flessibilità nella gestione del Patto, oltre a confermare l'operare delle sanzioni a carico degli enti inadempienti, pone in capo alle regioni e alle province autonome la responsabilità, nei confronti dello Stato, del mancato rispetto degli obiettivi, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo e il risultato complessivo conseguito. La forte compressione delle risorse regionali inciderà sulla disponibilità delle risorse da trasferire ai diversi livelli di governo, limitando i margini sia per il Patto verticale sia per le prime esperienze di Patto orizzontale.

6.4. Gli articoli 14, 15 e 16 del decreto affrontano il tema della riduzione dei costi degli apparati istituzionali e riguardano tre differenti tipologie di interventi e toccando in maniera diversa le regioni, le province e i comuni. Oltre alla soppressione e al ridimensionamento delle strutture rappresentative e di governo del territorio, si interviene sulla modalità di gestione dei servizi e sui collegi di revisione contabile. A fronte di un così ampio insieme di norme, in larga parte condivisibili e coerenti con la necessità di ridurre l'onerosità di un sistema di rappresentanza e di gestione troppo ampio e spesso ingiustificato, in base ad un criterio prudenziale non si attribuiscono al provvedimento effetti finanziari. Sussistono poi incertezze sulla realizzabilità e sulla rilevanza delle misure proposte, dato che dette misure si intrecciano con competenze delle Regioni, specie quelle ad Autonomia differenziata, non solo per quello che riguarda la stessa organizzazione e il regime retributivo delle assemblee rappresentative regionali. Incerta e legata ad una adesione volontaria delle regioni è anche la riduzione

del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l'adeguamento dei limiti posti alle indennità e al trattamento economico dei consiglieri.

Opportuna appare la scelta di accelerare l'adozione di modelli di gestione delle funzioni fondamentali basati su forme associate che consentano di ottenere economie di scala nella gestione dei servizi.

7. La disciplina dei servizi pubblici locali

8.1 Le novità, con riferimento alle quali si formulano alcune osservazioni, riguardano essenzialmente i seguenti punti: a) le società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta *in house*, affidatarie dirette della gestione di servizi pubblici locali. Nei loro confronti è cambiata la disciplina di affidamento (comma 13): l'unico requisito attualmente richiesto attiene al valore economico del servizio da affidare direttamente, che dagli originari 200.000 euro annui è stato innalzato a 900.000. Al riguardo, si osserva che, oltre alla mancanza di obiettivi e specifici criteri, anche contabili, di quantificazione del valore economico del servizio, non sembra coerente con l'obiettivo di liberalizzazione aver innalzato il valore economico dei servizi affidabili senza gara; così come aver eliminato qualsiasi altro vincolo per l'ente locale, quanto meno motivazionale, che potesse sostenere la scelta eccezionale di derogare all'affidamento con gara; b) le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali (comma 17). Con la norma in questione si vuole definire un sistema di gestione dei servizi pubblici locali in cui la gestione concorrenziale costituisca la regola e quella monopolistica l'eccezione. Per sottrarre settori alla liberalizzazione, l'ente locale dovrà evidenziare, nella stessa delibera, il fallimento del sistema concorrenziale ed i benefici derivanti dal mantenimento del monopolio. Laddove, poi, si intendesse procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva, il conferimento della gestione del servizio avverrà a favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, o a favore di società mista, con gara a doppio oggetto; oppure, se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento sia pari o inferiore alla somma complessiva di 900.000 euro annui, con affidamento diretto a favore di società a capitale interamente pubblico che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per

la gestione cosiddetta *in house*. La neointrodotta semplificazione del sistema di affidamento diretto a società *in house* non sembra in linea con l'obiettivo di liberalizzare la gestione dei servizi pubblici locali. Ingiustificato appare aver previsto l'esclusione dalle gare anche per le società che all'estero gestiscono servizi pubblici locali in virtù di una procedura non ad evidenza pubblica o di una gara a doppio oggetto (comma 33).