



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

**Audizione sul DL n. 201/2011 recante**  
**“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il**  
**consolidamento dei conti pubblici”**

*(Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato)*

9 dicembre 2011

## INDICE

Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica

Dimensione e composizione della manovra

Gli interventi di aumento delle entrate

Le misure per le amministrazioni territoriali

Gli interventi in materia pensionistica

Le misure per il sostegno della crescita

Allegato 1: Le disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale

Tavole

## **Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica**

1.

Nel prospettare alcune prime valutazioni sul decreto-legge presentato dal nuovo governo è doveroso tenere nel giusto conto le condizioni di rischio estremo per la stabilità finanziaria, non solo per l'Italia ma per l'intera area dell'euro, nelle quali la manovra correttiva dei conti pubblici è stata definita.

Ciò ha necessariamente indotto il governo a mantenere l'obiettivo di pareggio di bilancio nel 2013, operando sulla base di tre criteri irrinunciabili:

- la rapidità nella selezione delle misure di correzione;
- la preferenza per interventi con alto grado di fattibilità e dagli effetti quantitativi certi e permanenti;
- la destinazione di una quota consistente della manovra lorda alla copertura finanziaria di interventi di sostegno della crescita economica.

La dimensione complessiva della manovra di correzione del disavanzo (circa 20 miliardi) – alla quale si sommano i predetti interventi per la crescita (circa 10 miliardi) – è, in larga misura, giustificata dalla necessità di compensare gli effetti di neutralizzazione delle correzioni decise nel corso dell'estate (con i DL n. 98 e 138) determinati dall'ulteriore grave rallentamento delle prospettive di crescita del Pil per il 2012 e per il 2013, oltre che dalla lievitazione della spesa per interessi sul debito.

Secondo le stime che accompagnano lo schema di decreto-legge, infatti, nel 2012 il Pil dovrebbe ridursi dello 0,4 per cento in termini reali, con un peggioramento di più di un punto percentuale rispetto alle previsioni esposte nella Nota di aggiornamento del DEF nel settembre scorso (a loro volta meno favorevoli, per circa un punto, di quelle incorporate nel DEF). Per il 2013 è prevista una crescita modestissima (0,3 per cento), a fronte di incrementi stimati nello 0,9 per cento in sede di Nota di aggiornamento e dell'1,5 per cento nel DEF.

Lo scostamento assai rilevante che il quadro aggiornato evidenzia rispetto alle precedenti proiezioni, anche con riguardo al Pil nominale (l'aggregato di riferimento per gli indicatori di finanza pubblica), si riflette, naturalmente, sul bilancio pubblico tendenziale, soprattutto attraverso la flessione del gettito fiscale associato alla minore crescita delle basi imponibili.

Già in sede di audizione presso codeste Commissioni sulla legge di stabilità per il 2012, la Corte ha avuto modo di produrre alcune stime dell'effetto di erosione e di parziale dissolvimento degli introiti attesi dalle manovre correttive dell'estate, proprio a seguito del rallentamento dell'economia.

In quell'occasione, si misurava in circa 15 miliardi la perdita di efficacia degli interventi correttivi attribuibile alla revisione in senso peggiorativo delle stime di crescita economica adottate nella Nota di aggiornamento del DEF.

2.

La revisione del quadro macroeconomico effettuata dal nuovo governo conduce a rilevare un ulteriore effetto di vanificazione della manovra estiva di importo rilevante (circa 7 miliardi). Pertanto, la manovra proposta nel decreto-legge oggi all'esame risponde, sostanzialmente, alla duplice esigenza di compensare la perdita ciclica del gettito tributario e di fronteggiare i maggiori oneri di spesa per il più elevato costo medio del debito pubblico (dell'ordine di 10 miliardi nel 2013). Nel complesso, si tratta di un intervento diretto a correggere lo scostamento rispetto al programmato pareggio che, nelle nuove previsioni di bilancio a legislazione vigente, si evidenzia per il 2013 (circa 1,2 punti di Pil).

Non può essere sottovalutato il rischio, ripetutamente segnalato anche dalla Corte, che le difficoltà crescenti di conseguire effetti rapidi e strutturali attraverso il contenimento della spesa pubblica primaria – e, di conseguenza, il ricorso prevalente a manovre che impiegano lo strumento fiscale – concorrano a determinare una spirale negativa, nella quale dosi sempre maggiori di restrizione sono imposti proprio dagli impulsi recessivi che, in tal modo, vengono trasmessi all'economia e da questa al bilancio.

Va, peraltro, osservato che l'indirizzo prescelto dal governo nell'impostare la manovra in esame sembra orientato a preconstituire ampi margini di sicurezza nella gestione dei conti pubblici. Ed invero, nelle condizioni di generale nuova stagnazione dell'economia mondiale, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2013 avrebbe una valenza rafforzata. La forte componente ciclica negativa che segnerà gli andamenti di finanza pubblica – proprio in conseguenza dell'estesa diffusione internazionale del rallentamento congiunturale – consentirà all'Italia di esporre, a fine periodo, saldi strutturali (vale a dire, depurati dagli effetti ciclici) ampiamente in avanzo.

Si tratterebbe di risultati ben più favorevoli di quelli stimati al momento dei precedenti documenti programmatici e, comunque, superiori a quelli ipotizzati, nel medio termine, dagli orientamenti che emergono dalle intese europee: la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio attuata, in rapida successione, dai maggiori paesi europei fa, infatti, riferimento ad una condizione di equilibrio del bilancio pubblico, misurata al netto della componente ciclica.

Il conseguimento del pareggio nel 2013, peraltro, presuppone che le nuove proiezioni macroeconomiche, lievemente più ottimistiche delle stime degli organismi internazionali, non siano soggette a revisioni peggiorative per gli effetti depressivi connessi alla stessa manovra all'esame, ancora una volta fortemente concentrata sull'aumento del carico fiscale.

A ciò deve aggiungersi qualche considerazione sugli effetti inflazionistici che la manovra, inevitabilmente, determinerà. L'aumento delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti si trasmetterà, pur in un contesto di stagnazione della domanda, sulla dinamica dei prezzi al consumo, con un effetto di maggiore inflazione che, prudenzialmente, può essere stimato di almeno un punto percentuale.

Il nuovo quadro macroeconomico del governo, che prospetta un'inflazione al consumo in media pari al 2%, sembra essere, da questo punto di vista, sottostimata. Anche in considerazione dei valori attuali, a causa degli interventi sull'imposizione indiretta, nel periodo considerato il tasso di inflazione potrebbe risultare superiore al 3%, lontano dall'obiettivo di stabilità dei prezzi assunto in sede europea.

Un aspetto che, come si osserva più avanti, assume ulteriore rilievo se considerato accanto alla decisione di sospendere l'adeguamento automatico all'inflazione per le pensioni superiori a due volte il minimo.

### **Dimensione e composizione della manovra**

3.

Come osservato in premessa, rapidità nella definizione degli interventi correttivi e preferenza per le misure dagli effetti certi hanno costituito i criteri di riferimento delle scelte del governo; scelte obbligate dall'urgenza di contrapporre una strategia immediatamente operativa alle pressioni dell'Europa, dei mercati e degli investitori.

Una lettura critica della manovra, nella sua concreta articolazione, non può prescindere da tali vincoli pregiudiziali, che hanno indotto alla definizione di provvedimenti apprezzabili per il loro carattere strutturale e per la realistica stima degli effetti attesi; ma che, allo stesso tempo, hanno condizionato, in senso limitativo, il raggio di riferimento delle potenziali soluzioni alternative, in più di un comparto precluse (o sconsigliate) proprio dalla maggiore incertezza sui risultati conseguibili o dalla dilatazione dei tempi necessari per una meditata messa a punto delle misure operative. Sotto questo aspetto, è, da condividere la decisione di eliminare ogni incertezza intorno al completamento della manovra estiva (DL.138/2011), in precedenza affidato alla c.d. “clausola di salvaguardia” ad una futura individuazione delle agevolazioni fiscali e assistenziali da ridimensionare. Quella clausola di salvaguardia è ora sostituita con una copertura certa, assicurata principalmente dall’aumento delle aliquote Iva e, per una quota minore, da altri interventi sulle entrate. Ma ciò conduce all’osservazione critica sull’insufficiente ricorso a tagli strutturali della spesa (se si escludono quelli, di grande rilievo, connessi al riordino del sistema pensionistico). Si misura qui la difficoltà del passaggio dal metodo dei tagli lineari a criteri di selezione della spesa pubblica più accorti e mirati. Un passaggio che va comunque perseguito con grande impegno, oltre la fase di emergenza attuale, rafforzando le iniziative di implementazione degli indirizzi di “spending review”.

A quest’ultimo riguardo si segnala che nel documento di programmazione delle attività di controllo e di analisi della Corte per l’anno 2012, trasmesso nei giorni scorsi ai Presidenti dei due rami del Parlamento, hanno grande rilievo le indagini sulla ricerca di inefficienze e di inadeguata gestione delle risorse affidate alle amministrazioni pubbliche; indagini che – anche utilizzando la rete informativa su base territoriale della Corte – potranno costituire utile contributo per le iniziative di selezione della spesa.

Sul punto, sia consentito richiamare una osservazione che la Corte ha avanzato, con convinzione, nel corso della ricordata audizione sulla legge di stabilità per il 2012. In quella occasione, si rilevava come il percorso di riequilibrio dei conti pubblici dal 2010 al 2014 si realizzerebbe, in Italia, in una prospettiva di ulteriore aumento del livello di intermediazione del bilancio pubblico .

In altri termini, la riduzione del disavanzo programmata nel periodo (circa 75 miliardi) sarebbe conseguita solo per l’aumento imponente delle entrate (circa 120 miliardi) e

*nonostante* un ulteriore aumento del livello della spesa pubblica (più di 45 miliardi). Si tratta, con tutta evidenza, di un *trend* già ai limiti della sostenibilità, se si considerano la rapida recente accelerazione della pressione fiscale verso i livelli più elevati nel confronto internazionale e, nel contempo, il costo relativamente maggiore (e la qualità talvolta inferiore) dei servizi pubblici.

L'impegno non emergenziale, ma non per questo meno necessario, è, dunque, quello che punti all'effettivo ridimensionamento del peso del bilancio pubblico sul prodotto interno lordo (nelle proiezioni attuali nel 2014 si supererebbe il 98 per cento), operando riduzioni sia dal lato della spesa che dal lato delle entrate, con ciò liberando risorse per il mercato.

4.

La valutazione della manovra deve misurarsi con questioni complesse, come la congruità degli effetti quantitativi attesi, le implicazioni sulle grandezze economiche (crescita del Pil e inflazione), i riflessi distributivi e, infine, la verifica del contributo al risanamento richiesto ai diversi settori della pubblica amministrazione (in particolare, agli enti territoriali).

A tal fine, sembra opportuno, in primo luogo, offrire una rappresentazione di sintesi degli interventi del decreto che integra e rielabora quella esposta nei documenti ufficiali. Si tratta di concatenare in modo chiaro manovre estive e decreto-legge, separando nettamente gli interventi ora proposti dall'operazione di mera sostituzione della "clausola di salvaguardia" della delega fiscale, i cui effetti di riduzione del disavanzo sono già incorporati nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente.

Dalle tavole di sintesi così rielaborate, emergono alcuni dati significativi.

Prendendo a riferimento il 2013 – l'anno del pareggio - la manovra lorda risulta pari a circa 30 miliardi, per poco meno del 70 per cento riferibile a maggiori entrate e, per il resto, al contenimento della spesa.

Come già ricordato, un po' più di due terzi della manovra sono destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, nella misura ritenuta sufficiente a conseguire l'azzeramento nel 2013, mentre il resto assicurerà la copertura di interventi espansivi (maggiori spese e minori entrate) o di oneri indifferibili.

Anche se gli interventi di questo decreto continuano ad essere sbilanciati dal lato delle entrate, la composizione della manovra presenta evidenti novità, che vanno nel senso da tempo auspicato dalla Corte.

Le maggiori entrate sono in larghissima parte strutturali (circa il 93 per cento nel triennio), con l'eccezione del bollo dell'1,5% sulle "attività scudate" e della proroga dell'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni; le minori spese sono quasi interamente spese correnti, mentre tra le maggiori spese quelle in conto capitale hanno un peso significativo (il 46,7 per cento del totale nel triennio). La strutturalità delle maggiori entrate previste dal decreto è ulteriormente rafforzata dal fatto che alle nuove misure di contrasto all'evasione non sono associate previsioni di maggior gettito contabilizzate ai fini della manovra. Si tratta di un approccio che la Corte non può non registrare positivamente, posto che in passato ha avuto più volte modo di esprimere perplessità e riserve proprio sulla contabilizzazione ex ante di consistenti maggiori entrate legate alla lotta all'evasione di cui era però molto difficile, se non impossibile, verificare l'effettiva realizzazione a consuntivo.

Oltre la metà della manovra lorda è da attribuire all'introduzione dell'IMU, alla rivalutazione delle rendite catastali e all'aumento delle accise, mentre un altro 20 per cento delle risorse complessive deriverebbe dagli interventi in materia previdenziale, per l'80 per cento da riferire alla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici. Di rilievo appare la riduzione dei trasferimenti a Comuni, province e regioni a statuto speciale, pari a quasi il 10 per cento della manovra.

### **Gli interventi di aumento delle entrate**

5.

La manovra disposta con il DI 201/2011 prevede per il triennio 2012-2014 un concorso delle maggiori entrate alle risorse totali in misura superiore a tre quarti nel 2012, al 70 per cento nel 2013 ed al 63 per cento nel 2014. La stragrande maggioranza di tali entrate hanno natura tributaria. Le maggiori entrate contributive, infatti, incidono solo per l'1-2 per cento del totale.

Tra le maggiori entrate previste, oltre a quelle relative alla tassazione degli immobili di cui si tratta nell'ambito delle misure che gravano sugli enti territoriali, un particolare commento meritano le misure una tantum.

Ancorché non vi siano associati effetti di gettito, particolare rilevanza rivestono, infine, gli interventi di contrasto all'evasione, per il significato che essi assumono nell'ottica dell'equità, ma anche del rafforzamento e della tenuta del sistema impositivo.

6.

Le misure una tantum riguardano l'imposta straordinaria dell'1,5 per cento sulle attività "scudate", dalla quale è atteso un gettito di 2.190 milioni nel biennio 2012-2013, e l'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni, alla quale è associato un maggior gettito complessivo netto di 3,2 miliardi nel biennio 2013-2014 (seguito, come si vedrà, da consistenti riduzioni permanenti di entrate a decorrere dal 2016).

Relativamente all'imposta straordinaria dell'1,5% sulle attività oggetto di rimpatrio o di regolarizzazione a seguito delle disposizioni per il c.d. scudo fiscale (art. 13-bis Dl 78/2009 e artt. 12 e 15 Dl 350/2001), gli effetti finanziari complessivi sono stati stimati scontando una riduzione del gettito potenziale del 20%, per tenere conto dei soggetti nei cui confronti la disposizione potrebbe non trovare applicazione. Si confida che tale valutazione sia stata condotta sulla scorta di specifiche informazioni che vadano oltre quelle – già note - sulla distribuzione dei capitali scudati per volumi d'importo e che potrebbero, invece, indurre a nutrire non poche perplessità sulla possibilità di conseguire il livello di gettito atteso. E ciò, per la considerazione che, soprattutto per gli importi più elevati, le operazioni di rimpatrio e di regolarizzazione per lo più sono avvenute avvalendosi di società di comodo o, comunque, interposte. Con la conseguenza che, dopo la dismissione delle attività o il loro prelievo dal rapporto di deposito, tali società hanno avuto tutto il tempo di scomparire senza lasciare traccia. Sicché c'è il rischio che a restare nella rete dell'imposta straordinaria siano prevalentemente i soggetti persone fisiche, ed in particolare quelli che – soprattutto nel 2001 - hanno approfittato dello scudo per sanare, in modo apparso allora semplice e poco costoso, anche violazioni di carattere formale, o comunque minori, attinenti alla disponibilità all'estero di conti correnti di scarsa entità.

A tal proposito, va considerato che, come risulta dall'apposita relazione trasmessa al Parlamento il 18 giugno 2010 dal Ministro dell'economia e delle finanze sulle operazioni di rimpatrio e di regolarizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali in essere fuori del territorio dello Stato nel 2009-2010, la percentuale delle operazioni

inferiori a 100 mila euro è del 36,3%, per un importo complessivo di appena il 3,2% ed un valore medio di 47 mila euro. Per converso, la percentuale delle operazioni superiori al milione è pari al 10,4% del totale, ma il valore complessivo incide per il 63,2%, con un valore medio di oltre 3 milioni. Si tratta chiaramente di operazioni che, proprio per l'entità elevata del valore medio, è molto probabile che siano avvenute facendo ricorso ad interposizioni societarie, anche estere. Almeno il valore complessivo di tali operazioni è da ritenersi, pertanto, a rischio come base imponibile dell'imposta straordinaria.

Sempre per quanto riguarda tale imposta, c'è, peraltro, da considerare che si tratta di un contributo aggiuntivo, chiesto, in via retroattiva, a chi ha già assolto l'obbligazione dovuta, sulla base di una disposizione normativa che esplicitamente garantiva gli aderenti da qualsiasi altra successiva pretesa da parte dello stesso legislatore. Ci troviamo, quindi, in una situazione di chiaro contrasto con quanto stabilito nella normativa degli scudi oltre che nello Statuto del contribuente. Per il sicuro impatto che ciò potrà avere sul successo di eventuali future proposte di sanatoria, in qualsiasi forma prospettate, la disposizione – ferme restando le considerazioni prima formulate a proposito delle adesioni avvenute per volumi di importi di bassa entità motivate dal desiderio di regolarizzare in modo semplice e poco costoso violazioni di carattere formale - va tuttavia valutata anche alla stregua dell'intento dichiarato del Governo, e pienamente condivisibile, di non volere nuovi condoni. La disposizione in esame, insieme con la pronuncia della Corte di giustizia europea nel 2008 sull'illegittimità del condono IVA, rende definitivamente percorribile, nel futuro, il ricorso a simili sanatorie. E questo è decisamente un bene anche per l'efficacia delle strategie di contrasto all'evasione.

Per quanto concerne la proroga e l'ampliamento della possibilità di riallineamento, mediante pagamento di un'imposta sostitutiva, dei minori valori fiscali ai maggiori valori contabili dell'avviamento e delle altre attività immateriali delle partecipazioni, che sarebbe d'interesse prevalentemente delle imprese del settore bancario, è stato stimato un gettito aggiuntivo di 986,7 milioni nel 2012 e di 1.973,3 nel 2013. A fronte di queste entrate, ed a parte un credito d'imposta di circa 84 milioni in ognuno dei tre anni del triennio 2013-2015, negli anni successivi, come sempre avviene per queste forme di anticipazione di imposte, si registreranno perdite strutturali di gettito IRES ed

IRAP che, dopo il massimo di 1.294 milioni circa nel 2016, si consolideranno su un livello di 689 milioni circa dal 2017 in avanti.

7.

La seconda componente della manovra sulle entrate che merita specifica attenzione è quella relativa alle misure di contrasto all'evasione, anche se, come si è già detto, seguendo un approccio che la Corte non può che condividere, non vi sono associate specifiche previsioni di maggior gettito.

A queste misure è stato dedicato un apposito allegato di approfondimento, i cui contenuti rilevano anche ai fini degli stretti legami con quello che, ad avviso della Corte, dovrebbe essere il ruolo decisivo dell'Amministrazione.

Rinviando, pertanto, all'allegato per le considerazioni di ordine specifico, in termini generali si può affermare che si tratta di misure che sicuramente danno un significativo contributo:

- al potenziamento degli strumenti di selezione e di controllo ai fini delle indagini fiscali e della repressione delle violazioni (obbligo imposto agli operatori finanziari della comunicazione delle movimentazioni dei rapporti finanziari, applicazione di sanzioni penali in caso di false comunicazioni al fisco, comunicazione al fisco delle infrazioni all'uso del contante);
- alla diretta incentivazione della *tax compliance* dei contribuenti (riduzione del limite per l'uso del contante a 1.000 euro e altre misure per favorire le transazioni tracciate, nuovi regimi premiali per favorire la trasparenza e l'adesione agli studi di settore);
- al superamento di una serie di ostacoli che si frapponivano all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria (soppressione dei consigli tributari dei comuni, facilitazioni allo svolgimento dell'attività di controllo fiscale).

Come meglio precisato nell'allegato, oltre alla necessità di adeguati provvedimenti attuativi, sarebbero tuttavia auspicabili alcuni chiarimenti ed aggiustamenti sul piano normativo. In particolare:

- andrebbe resa esplicita l'immediata utilizzabilità, nei confronti dei soggetti selezionati per il controllo, delle informazioni ricevute periodicamente sulle

movimentazioni dei rapporti finanziari, senza che si renda, comunque, necessaria la procedura autorizzativa prevista per la singola indagine finanziaria;

- il trattamento procedurale e probatorio privilegiato riconosciuto dal nuovo regime premiale a favore di imprese e professionisti che si sottopongono all'obbligo della comunicazione telematica al fisco dei fatti economici e, soprattutto, quello che viene previsto per i contribuenti che si conformano agli studi di settore non dovrebbe finire, come accade ora, con il risultare addirittura più favorevole di quello previsto per i lavoratori dipendenti, i cui redditi dichiarati sono certamente di gran lunga più attendibili, essendo per definizione rigorosamente tracciati attraverso gli adempimenti del sostituto d'imposta. Inoltre, per quanto concerne i soggetti che si allineano ai risultati degli studi, il nuovo regime non deve rischiare, come ora concretamente avviene, di generare iniqui e dannosi effetti di appiattimento;
- potrebbe essere eliminato l'inutile appesantimento procedurale dei 60 giorni di attesa dell'invio, da parte dei comuni di domicilio fiscale del controllato e dei relativi consigli tributari (ora, peraltro, soppressi), di improbabili elementi aggiuntivi utili all'accertamento sintetico;
- in sede di revisione delle modalità di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) prevista dall'art. 5 del Dl ne andrebbero radicalmente innovate le procedure di predisposizione, passando, dall'attuale richiesta al cittadino di dimostrare il proprio stato di disagio economico, alla misurazione preventiva e diretta da parte della Pubblica Amministrazione della situazione del soggetto attingendo agli elementi già contenuti nelle diverse banche dati (registri anagrafici, dati reddituali dell'A.T., catasto, anagrafe dei rapporti finanziari, ora, peraltro, arricchita anche con le relative consistenze dallo stesso Dl in esame).

### **Le misure per le amministrazioni territoriali**

8.

Oltre 14 dei 24 miliardi di maggiori entrate disposte con la manovra riguardano le amministrazioni locali. Si tratta delle misure che anticipano al 2012 l'attuazione della riforma della fiscalità locale con l'introduzione dell'IMU, prevedendo l'estensione anche alle abitazioni principali e la rivalutazione delle basi imponibili del tributo, (articolo 13) e che dispongono un nuovo regime di finanziamento del servizio di

smaltimento rifiuti e dei servizi indivisibili delle amministrazioni comunali (articolo 14). A tali misure si aggiunge l'aumento della aliquota della addizionale regionale destinata al finanziamento della spesa sanitaria (articolo 28 comma 1).

Sul lato della spesa sono poi previste nuove riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio (e poi del fondo perequativo) per gli enti locali delle regioni a statuto ordinario, dei trasferimenti le regioni Sicilia e Sardegna e l'accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali per le autonomie speciali e i comuni della Valle d'Aosta, del Friuli e delle province autonome di Trento e Bolzano.

E' infine disposto l'incremento (800 milioni a partire dal 2012) degli importi destinati al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, da utilizzare per la copertura dei contratti di servizio.

9.

L'attribuzione alle amministrazioni locali delle risorse reperite attraverso le misure di entrata è almeno nell'immediato, solo apparente: i riversamenti di imposta e le riduzioni dei trasferimenti, diretti o frutto di interventi compensativi, fanno sì che le maggiori entrate riscosse dalle amministrazioni locali siano di fatto sterilizzate e destinate ad accrescere le entrate o a ridurre la spesa per trasferimenti delle amministrazioni centrali. Ciò è vero, innanzitutto, nel caso della nuova imposizione locale. L'introduzione dell'IMU, la sua estensione alla prima casa e la revisione della base imponibile produce un incremento del gettito di oltre 11 miliardi; di esso si dispone il riversamento all'amministrazione centrale per 9 miliardi (il 50% del gettito IMU sugli immobili non prima casa), a cui si aggiunge un taglio dei trasferimenti al fondo di riequilibrio per 2 miliardi.

Il rilievo per le amministrazioni locali di tale misura deve essere ricercato quindi guardando alla funzionalità del sistema nella direzione di un ampliamento dei margini ad esse assegnate per una effettiva gestione delle entrate.

Con la reintroduzione della tassazione sulla prima casa oltre a disporre un riequilibrio dell'imposizione verso il patrimonio, si interviene sul disegno di attuazione del federalismo fiscale rimuovendo alcune delle difficoltà che, come aveva segnalato la Corte in occasione delle audizioni sui decreti di attuazione della legge 42/2009, gravavano sul quadro normativo delineato.

Solo parziale era, infatti, la corrispondenza a livello locale tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti. Sia nella fase transitoria che in quella a regime, il finanziamento dei servizi comunali finiva per ricadere soprattutto sui possessori nel territorio di immobili non adibiti a residenza principale e solo in misura minore sui residenti. Inoltre era soprattutto su tali tributi che si sarebbe basato l'esercizio della flessibilità fiscale municipale. La forte sperequazione delle basi imponibili costituite dal patrimonio immobiliare non utilizzato come abitazione principale, finiva per accentuare i fabbisogni perequativi e per ridurre considerevolmente la base imponibile per l'esercizio dell'autonomia di entrata.

L'estensione della tassazione IMU anche alla prima abitazione consente di rimuovere questo limite. La previsione di una aliquota base più ridotta rispetto all'originale (4 contro il 5 per mille previsto dall'ICI) e un abbattimento di 200 euro (contro i circa 100 euro medi deducibili nel precedente regime) consentono di mantenere il gettito sui livelli raggiunti nel passato, nonostante il forte aumento della base imponibile per l'applicazione del coefficiente correttivo. Ciò non riduce naturalmente il rilievo della variazione di risorse prelevate di cui andrà valutata l'incidenza effettiva sulle fasce di popolazione a minor reddito.

Di particolare rilievo sulla dimensione del prelievo è la scelta di operare una revisione della base imponibile con coefficienti standard. Una esigenza che deriva dalla necessità di tener conto di valori di mercato delle abitazioni molto superiori a quelli della rendita catastale: mediamente 3 o 4 volte superiori come rilevato di recente dall'Agenzia del territorio, anche in considerazione del tempo trascorso dall'ultima revisione (le rendite sono state aumentate del 5 per cento nel 1997, a valori immobiliari del 1989).

L'applicazione di livelli di rivalutazione omogenei, resa necessaria dai tempi ristretti per la manovra, rischia tuttavia di accentuare le distorsioni che derivano da diverse condizioni negli aggiornamenti dei catasti.

Rimane urgente quindi portare a compimento la revisione delle classificazioni catastali dei singoli fabbricati ed l'aggiornamento delle rendite. L'Agenzia del territorio aveva emanato nel febbraio 2005 l'apposito regolamento previsto dal comma 339 dell'articolo unico della legge finanziaria 2005 (legge 311/2004), dettando le procedure in base alle quali il Comune doveva procedere alla revisione dei valori catastali delle unità immobiliari.

L'anticipazione nell'avvio dell'IMU (che prevede in base al Dlgs 23/2011 la possibilità per i comuni di variare l'aliquota dello 0,3 per cento) e la flessibilità prevista anche per le aliquote relative alle abitazioni principali amplia significativamente i margini per l'esercizio della responsabilità fiscale locale.

Il forte rilievo del prelievo operato sul patrimonio immobiliare, ma attribuito a riduzione del disavanzo, è destinato naturalmente a pesare sull'effettivo esercizio della flessibilità fiscale concessa con la manovra

10.

Con la manovra è previsto un nuovo tributo a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento ed a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni; tributo che sostituisce i prelievi sia di carattere tributario (Tarsu) che di carattere corrispettivo (TIA), adottati ad oggi dai comuni.

Si tratta di una previsione normativa che si muove in linea con quanto già definito in un decreto correttivo previsto nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale approvato a fine d'ottobre e che deve ancora concludere il suo iter. Il tributo è dovuto da coloro che possiedono, occupano o detengono a qualsiasi titolo locali ed è corrisposto in base a una tariffa composta da una quota che viene individuata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio ( investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti) e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

La tariffa deve essere tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (come era previsto per la Tia).

Alla tariffa così determinata si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni che può essere modificata in aumento fino a 0,40 euro.

Il maggior gettito valutato pari a 1.000 milioni annui è compensato da una riduzione di pari importo delle risorse erariali assegnate al fondo sperimentale di riequilibrio, per i comuni delle regioni a statuto ordinario, e sui trasferimenti erariali, per i comuni delle regioni Sicilia e Sardegna. Per le restanti autonomie speciali è previsto un accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La relazione tecnica non fornisce elementi che consentano un riscontro della stima del maggior gettito derivante dalla maggiorazione del tributo prevista a copertura dei costi dei servizi indivisibili dei comuni.

Andrà chiarito, poi, il rapporto tra la metodologia di calcolo della tariffa e la determinazione dei costi e fabbisogni standard di cui al d.lgs. 216/2010.

Fino all'emanazione del regolamento (dal 1° gennaio 2013) si prevede che per individuare il costo del servizio si adotti il metodo normalizzato utilizzato per

individuare la tariffa per i comuni in regime TIA. Non viene tuttavia chiarito quale metodo si applichi nella fase di transizione alla maggior parte dei comuni in regime TARSU.

Il provvedimento, infine, attribuisce natura corrispettiva alla tariffa per i soli comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità dei rifiuti conferiti al servizio pubblico. Permane irrisolta la problematica relativa alla natura tributaria o tariffaria del prelievo sulla gestione dei rifiuti.

11.

Il contributo degli enti territoriali alla manovra dal lato della spesa (2,8 miliardi) è affidato al taglio delle risorse provenienti dallo Stato nelle forme di riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per gli enti delle regioni a statuto ordinario, di riduzione di trasferimenti per quelli delle regioni Sicilia e Sardegna e di accantonamento delle quote di compartecipazione ai tributi erariali per gli enti della Valle d'Aosta, del Friuli e delle province autonome di Trento e Bolzano.

La riduzione è più dettagliatamente quantificata in 1450 milioni per i comuni delle regioni a statuto ordinario, di Sicilia e Sardegna; 415 milioni per le province; 860 milioni a carico delle regioni a statuto speciale e 60 milioni a carico dei comuni della Valle d'Aosta, del Friuli e delle Province Autonome (al riguardo si osserva che non risulta chiaro il contributo delle province friulane visto che da una parte sarebbero escluse dalla decurtazione dei 415 milioni - essendo questa effettuata sul fondo di riequilibrio che non è applicato agli enti delle regioni a statuto speciale - e dall'altra il contributo specifico previsto per il Friuli ed altre regioni è esplicitamente circoscritto alle realtà comunali).

Guardando al bilancio degli enti locali, nella vigenza del meccanismo del Patto di stabilità, le riduzioni dei trasferimenti statali si dovrebbero concretizzare in tagli alla spesa, più o meno consistenti a seconda di quanto le amministrazioni riusciranno a recuperare attraverso la manovrabilità concessa sull'Imu sperimentale (0,2 punti percentuali sulla tassazione riferita alle prime case e 0,3 punti sulle altre abitazioni) introdotta con l'art. 13, o con il ricorso all'addizionale Irpef da parte dei comuni che non l'abbiano già sfruttata completamente.

Va altresì considerato che le riduzioni in questione si aggiungono ai tagli già disposti con il DL 78/2010 (successivamente resi strutturali) e alla manovra di correzione dei saldi quantificata nei decreti legge 98 e 138 del 2011. Di fatto esse determinano un

aggravamento di pari importo degli obiettivi del patto di stabilità come definiti con la legge 183/2011.

Inoltre, a differenza dei contributi richiesti con le manovre estive, lo sforzo aggiuntivo a carico degli enti non è affiancato dal meccanismo di premialità di cui all'art. 20 del DL 98/2011, come modificato dalla legge di stabilità; pertanto anche gli enti più virtuosi quanto a rispetto del Patto, autonomia finanziaria, equilibrio corrente e velocità di realizzazione delle entrate sono chiamati – limitatamente a questo ulteriore contributo - a concorrere pienamente al risanamento dei conti.

Per i comuni il contributo sarà proporzionale alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria; ciò significa che lo sforzo maggiore verrà posto a carico dei comuni dotati di una più forte base imponibile IMU, mentre i comuni maggiormente dipendenti dalle risorse trasferite dallo Stato, perché caratterizzati da una più bassa capacità fiscale immobiliare, vedranno decurtata in misura minore la quota del fondo di riequilibrio spettante. Il superamento del criterio proporzionale nella ripartizione dei tagli a favore della parametrizzazione all'imposta sugli immobili - principale risorsa propria dei comuni - rafforza il carattere solidale del fondo sperimentale di riequilibrio, che subirà riduzioni minori proprio in quei territori più svantaggiati nel passaggio da una finanza derivata ad una fondata su risorse proprie. Tuttavia, andrà valutato se il meccanismo possa determinare casi di incapienza della quota di fondo da decurtare, poiché i comuni che otterranno dalla fiscalità immobiliare gettiti maggiori vedranno già ridotta della misura corrispondente la parte del fondo loro spettante e potrebbero non residuare margini sufficienti per la ulteriore decurtazione finalizzata ad assicurare il concorso alla manovra correttiva dei saldi.

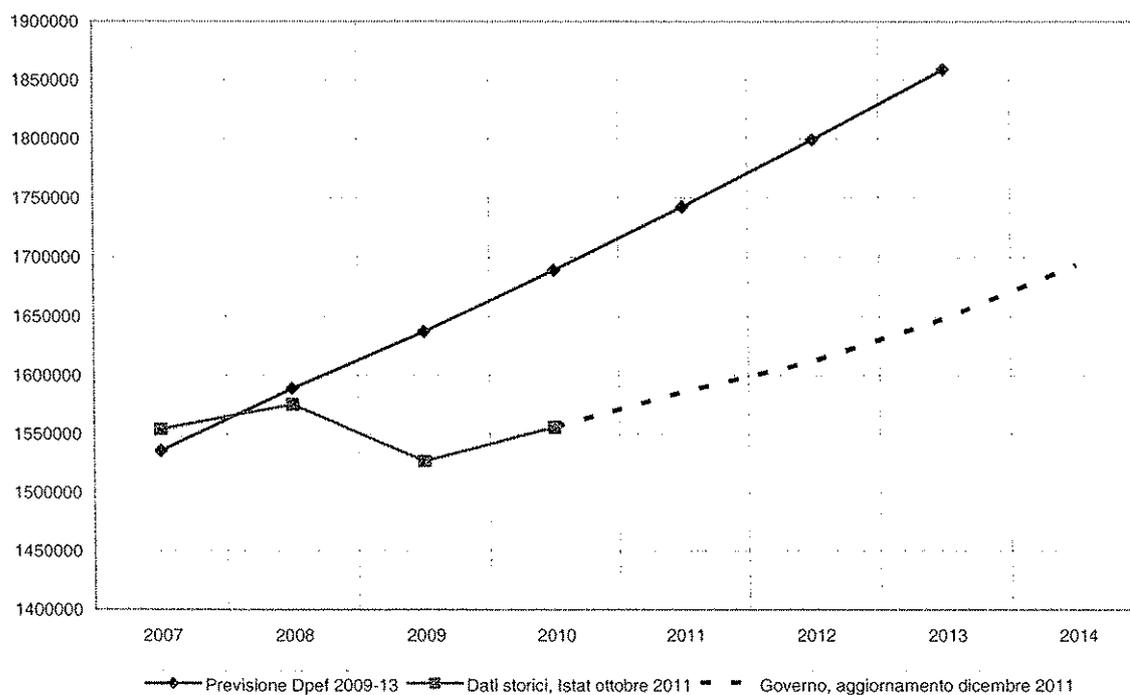
### **Gli interventi in materia pensionistica**

12.

In più occasioni, la Corte ha evidenziato l'eccezionale perdita di prodotto che l'Italia ha subito, in via permanente, a seguito della crisi del 2008-09. Questa perdita, approssimata dalla differenza fra i livelli di Pil nominale previsti a inizio legislatura

(Dpef 2009-11, del giugno 2008) e i valori, sempre in riduzione, assunti nei successivi documenti programmatici, è oggi commisurabile in oltre 200 miliardi di euro (grafico)<sup>1</sup>.

Italia: perdita di prodotto a seguito della crisi del 2008-09



Il ridimensionamento della ricchezza complessiva del paese pone evidenti problemi per la gestione del bilancio pubblico, in considerazione del fatto che gli obiettivi di spesa sono normalmente fissati in quota di Pil e che gli stessi aggregati di spesa presentano dinamiche spesso indipendenti da quelle del prodotto.

Il caso della spesa pensionistica si inserisce a pieno titolo in questa contraddizione. A seguito delle correzioni già adottate, e incorporate nelle proiezioni a legislazione vigente<sup>2</sup>, le uscite previdenziali presentano un ammontare inferiore a quello indicato a inizio legislatura. La differenza è importante e crescente nel tempo: si sale da 4,3 miliardi nel 2011 a oltre 8 miliardi nel 2013 (il 3% della spesa inizialmente prevista). Le misure che vengono introdotte con il DL 201/2011 portano il risparmio sulla spesa pensionistica, rispetto ai livelli previsti a inizio legislatura, a quasi 16 miliardi nel 2013

<sup>1</sup> Per il 2013, il DPEF 2009-11 stimava un valore di PII nominale pari a 1.859 miliardi di euro. Il quadro programmatico aggiornato, sottostante il DL 201/2011, indica ora per lo stesso anno un valore 1.649 miliardi di euro. La differenza di 210 miliardi approssima la perdita di prodotto conseguita allo shock imprevisto del 2008-09.

<sup>2</sup> Nota di aggiornamento al DEF, settembre 2011

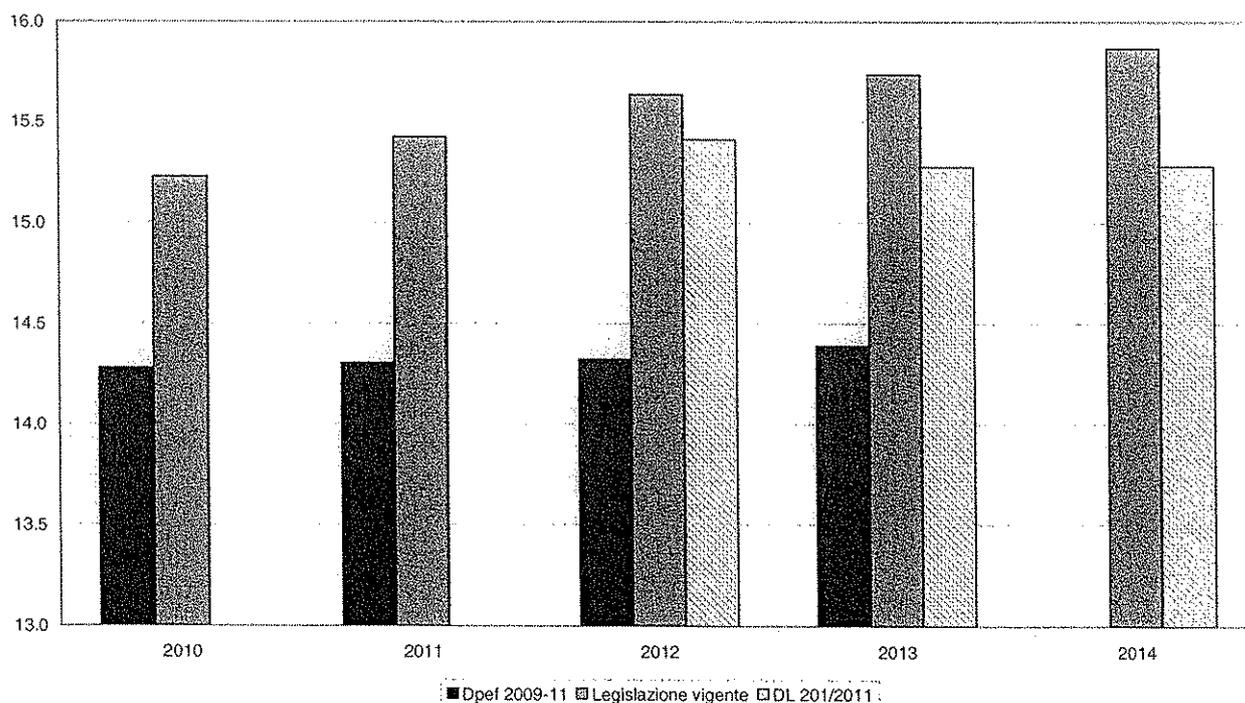
(-5.9%). Con riferimento alla legislazione vigente, la riduzione stimata avvicina i 10 miliardi nel 2014.

**Tavola**  
**L'evoluzione della spesa pensionistica nella legislatura corrente**

	<i>Milioni di euro</i>			<i>Differenze</i>		
	<i>DPEF 2009-11 (1)</i>	<i>LEGISLAZIONE VIGENTE (2)</i>	<i>CON DL 201/2011 (3)</i>	<i>(2) - (1)</i>	<i>(3) - (1)</i>	<i>(3) - (2)</i>
2011	249,248	244,630	244,630	-4,618	-4,618	0.0
2012	257,738	252,089	248,477	-5,649	-9,261	-3,612
2013	267,529	259,420	251,849	-8,109	-15,680	-7,571
2014		268,750	258,781	-	-	-9,969

Il contenimento delle dinamiche assolute di spesa non è, tuttavia, sufficiente a ripristinare i livelli programmatici in quota di Pil, assunti a inizio legislatura. Come illustra il grafico, anche con le misure del dl 201/2011, le uscite previdenziali rimarrebbero costantemente al di sopra del 15% del prodotto, valore distante da un obiettivo originariamente fissato intorno al 14,3%.

**La spesa pensionistica in % di Pil: scostamenti dalle previsioni di inizio legislatura**



I dati esposti evidenziano come, anche per la spesa pensionistica, il ripristino di un sentiero di piena sostenibilità non possa prescindere dalla riattivazione di saggi di sviluppo economico almeno in linea con la media europea. Il protrarsi della stagnazione, caratterizzata dal ripetersi a tempi ravvicinati di episodi recessivi, vanifica, nella prospettiva della sostenibilità di lungo periodo, le correzioni di volta in volta apportate.

A fronte della duplice esigenza di assicurare il contributo della spesa pensionistica al conseguimento degli obiettivi di bilancio, e di stabilizzare gli andamenti di lungo periodo, indissolubilmente legati all'adozione del metodo contributivo, gli interventi del dl 201/2011 sono innanzitutto improntati a un criterio di razionalizzazione e semplificazione del sistema. Da un simile criterio viene fatta discendere la difesa di un principio di equità, ossia di equiparazione dei trattamenti fra categorie e generazioni.

Nella sua impostazione generale, l'intervento contemplato dal dl 201/2011 supera quindi i limiti delle ripetute correzioni apportate nell'ultimo biennio e finalizzate a tamponare l'emergenza finanziaria attraverso l'inasprimento dei requisiti di accesso ai trattamenti previdenziali.

I nuovi provvedimenti si muovono in direzione più ampia, riaffermando la validità generale del metodo contributivo, introducendo indubbe semplificazioni nelle regole di accesso ai trattamenti, recuperando un principio di flessibilità nelle scelte di pensionamento, depotenziando i vantaggi, impropri, offerti dai regimi speciali.

In questa direzione vanno le misure volte a estendere, già a partire dal 2012, il calcolo pro-rata per le pensioni ancora non rientranti, nella loro interezza, nel metodo contributivo, il superamento delle "finestre di uscita", attraverso la fissazione di un'età certa per accedere ai trattamenti di vecchiaia e anzianità, l'equiparazione anticipata delle età di pensionamento per uomini e donne, la richiesta di un contributo di solidarietà a quanti beneficiano di trattamenti basati su un'aliquota di contribuzione inferiore all'aliquota di computo.

Si tratta di misure che nell'immediato producono effetti finanziari non di grande rilievo (meno di 900 milioni nel 2013, 3,3 miliardi nel 2014), ma che aumentano la controllabilità della curva pensionistica nel medio e lungo periodo. Soprattutto, sono interventi finalizzati a rendere uniforme il sistema pensionistico, garantendo a tutti

uguali condizioni di accesso e piena corrispondenza dei trattamenti fruiti rispetto alla contribuzione accumulata nel corso della vita lavorativa.

Questo processo di omogeneizzazione non è privo di costi immediati, come inevitabilmente avviene quando si accelera la transizione da un vecchio a un nuovo regime.

I soggetti colpiti da questa discontinuità pagano un indubbio prezzo alle esigenze di razionalizzazione del sistema e subiscono una chiara penalizzazione rispetto a quanti hanno fruito di una transizione più graduale, soprattutto per il brusco spostamento in avanti dell'età di accesso alla pensione di anzianità (il cosiddetto accesso anticipato alla pensione).

Va tuttavia rilevato che la discontinuità è insita nei più generali andamenti economici, caratterizzati, come si è visto, da una brusca e prolungata perdita di ricchezza dell'intero paese. L'accelerazione impressa vale, quindi, a riportare il sistema pensionistico in linea con le mutate condizioni economiche, liberando gli anni futuri dalla necessità di nuovi interventi correttivi e consentendo di spostare l'azione di governo sulle riforme del mercato del lavoro e del sistema di ammortizzatori sociali.

E' sull'effettiva capacità di realizzare questi ulteriori passaggi, già annunciati dal governo, che potranno essere valutate coerenza ed efficacia dei provvedimenti adottati, laddove la questione della discontinuità andrebbe correttamente considerata come un vincolo esterno sempre meno eludibile.

Perplessità suscita la seconda parte della manovra pensionistica, esclusivamente orientata a soddisfare esigenze di cassa. Lo strumento prescelto è l'eliminazione *tout court* dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a due volte il minimo, per l'intero biennio 2012-2013. La misura recupera, secondo le valutazioni ufficiali, risorse al bilancio pubblico per poco meno di sette miliardi; per cinque miliardi se si considerano gli effetti di retroazione fiscale, che hanno segno negativo.

In termini di risparmio di spesa, la sospensione del meccanismo di perequazione costituisce il provvedimento più consistente dell'intero decreto.

La decisione di non riconoscere l'adeguamento all'inflazione per una fascia numericamente importante di pensioni, risponde all'ovvia necessità di far leva su risorse certe, da destinare all'obiettivo del pareggio di bilancio. La misura resta però del tutto slegata dalla logica complessiva di sistema che impronta gli altri provvedimenti in

materia pensionistica. Essa appare inoltre criticabile per il fatto di accompagnare altri interventi che, all'interno dello stesso dl 201/2011, determineranno un aumento dell'inflazione nello stesso biennio a cui si riferisce la sospensione dell'adeguamento automatico.

Come già osservato, l'aumento delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti si trasmetterà, in tempi rapidi sulla dinamica dei prezzi al consumo, sospingendo una temporanea, ma non trascurabile, accelerazione inflazionistica.

I trattamenti interessati dalla misura, si troveranno quindi privi di protezione rispetto a un aumento dei prezzi endogenamente generato dalla manovra. Un aspetto di iniquità che sarebbe auspicabile limitare, ricorrendo a forme di copertura alternativa che potranno essere indicate nel corso del dibattito parlamentare.

### **Le misure per il sostegno della crescita**

13

Per quanto riguarda la componente della manovra destinata al sostegno della crescita, gli interventi di dimensioni più rilevanti (circa l'80 per cento) si realizzano attraverso operazioni di sgravio o agevolazione fiscale, mentre solo una quota minore di risorse è assegnata a misure di accelerazione della spesa in conto capitale. Ancora molto limitate appaiono le iniziative di riforma "senza costi", come le liberalizzazioni e la revisione degli ordini professionali.

In particolare, sono da segnalare i provvedimenti che prevedono la deducibilità dell'IRAP sul lavoro e sull'assunzione di giovani e donne di età inferiore a 35 anni. Si tratta di misure che meritano un convinto apprezzamento, ma che restano esposte al rischio di una utilizzazione ridotta da parte delle imprese, in conseguenza sia delle generali condizioni di crisi economica che dei particolari meccanismi di applicazione della deduzione sul lavoro, che presuppone conti economici in attivo.

14

Le minori entrate sono tutte tributarie e risultano crescenti negli anni del periodo – da circa 2,6 miliardi nel 2012 a 5,1 nel 2013 ed a 6,2 nel 2014. Le misure più consistenti sono a sostegno dello sviluppo e riguardano, soprattutto, la deducibilità del rendimento

del capitale proprio (ACE) e la deducibilità da Irpef e Ires dell'Irap sulla quota lavoro. Altri interventi significativi concernono il fondo compensazione interventi per lo sviluppo, il mantenimento, al 36 per cento, delle detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali, la deducibilità Irap per giovani e donne, la dotazione del fondo di garanzia piccole e medie imprese. Si aggiungono, altresì, le misure per il rafforzamento del sistema finanziario, compresa la partecipazione italiana a banche e fondi.

Le misure appaiono in larga parte condivisibili..

A proposito, poi, della deducibilità dell'Irap sulla quota lavoro, va rilevato che a beneficiarne saranno soprattutto le banche, con l'effetto –sicuramente positivo - di contribuire al loro rafforzamento in un momento nel quale ne hanno particolare necessità per far fronte alla persistente crisi finanziaria dell'eurozona. Al sostegno del sistema finanziario sono peraltro finalizzati altri interventi previsti dagli articoli da 7 a 9 del decreto legge. Gli spazi di intervento che si apriranno per il futuro potranno essere opportunamente concentrati sulla riduzione del c.d. cuneo fiscale, alleggerendo il peso degli oneri sociali delle imprese ed ottenendo per tale via quel diretto ed immediato aumento di competitività del sistema produttivo, che prima dell'euro era affidato alla manovra del cambio.

Osservazioni più puntuali possono essere formulate su vari punti dell'articolato. Se ne evidenziano in particolare due che si riferiscono:

- all'art. 1, comma 7: ai fini del rafforzamento della struttura patrimoniale del sistema produttivo, va posta particolare attenzione all'estensione delle deduzioni previste dal comma 1 anche al reddito di impresa delle società di persone, stante la non completa autonomia tra il patrimonio della società e quello dei singoli soci, che potrebbe prestare il fianco a comportamenti elusivi;
- all'art.2, comma 2: la norma, che introduce nell'ordinamento il concetto di differenza di genere nella tassazione del reddito da lavoro, prevedendo una soglia di deduzione dalla base imponibile IRAP, tra l'altro, per i lavoratori di sesso femminile, va salutata con favore, trattandosi di una scelta che, attraverso l'affermazione di una sorta di "diritto diseguale", si propone di favorire l'incremento del tasso di occupazione femminile, sensibilmente più basso nel nostro paese rispetto alla media europea. Essa va, peraltro, ad aggiungersi alla disposizione contenuta nell'art.22, comma 3 della legge

di stabilità per il 2012 che ha esteso il contratto di inserimento alle donne, ferma restando, però, la ricorrenza di particolari condizioni e l'emanazione di un DM applicativo.

15

Un punto specifico - sul quale, negli ultimi tempi, la Corte si è soffermata in diverse occasioni - merita qualche considerazione. E' il tema del ritardo infrastrutturale e del declino degli investimenti pubblici, posto dal nuovo governo al centro della strategia di sostegno dello sviluppo.

E' nota la condizione di partenza, almeno con riguardo al ruolo della spesa pubblica in tale comparto: le manovre correttive degli ultimi anni non hanno salvaguardato la spesa in conto capitale che, anzi, ha visto ridursi rapidamente la propria incidenza sul Pil. Nella prospettiva del prossimo triennio, la tendenza sembra destinata ad accelerare, con una caduta della spesa in conto capitale di dimensioni rilevantissime (dai 54 miliardi del 2010 a circa 40 miliardi nel 2013, una flessione superiore al 35 per cento). Anche per questa via, non virtuosa, si persegue il pareggio di bilancio.

Da ultimo, con le manovre della scorsa estate le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate destinate alle opere infrastrutturali sono state ridotte di altri 950 milioni per il 2011 e di circa 9,5 miliardi per il periodo 2012-2015. Con apposita istruttoria, non ancora conclusa e che si tradurrà nella revoca o nella revisione di precedenti assegnazioni disposte con delibere CIPE, saranno definiti operativamente i tagli sulla programmazione FAS. Certamente si tratta di riduzione di risorse a valere sulle assegnazioni del Fondo Infrastrutture (oltre che del Fondo strategico per l'economia reale) non ancora impegnate: ciò dovrebbe consentire la revoca di poco meno di 8 miliardi, un valore molto vicino all'intero taglio disposto *ex lege*.

16

Le prospettive di finanza pubblica - condizionate dai percorsi di riequilibrio che le nuove regole europee richiedono - non consentono, dunque, di prevedere un allentamento dei vincoli e una maggiore disponibilità di risorse per le spese in conto capitale.

La scarsità di mezzi finanziari deve diventare, però, uno stimolo verso una maggiore efficienza nel loro utilizzo.

All'interno dei "tagli" che non risparmiano neppure gli investimenti pubblici sarà, dunque, necessario procedere ad una seria riqualificazione della spesa: alle liste di progetti ed iniziative, impropriamente definite "prioritarie", dovranno sostituirsi interventi rigorosamente programmati, valutati e monitorati. Niente di più e di diverso da quello che avviene in altri paesi europei.

La strada da percorrere per invertire la tendenza al declino infrastrutturale passa, poi, per un altro snodo fondamentale: le modifiche normative e di procedura dirette a semplificare e ad accelerare la realizzazione delle opere e a rafforzare le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) nel finanziamento, nella realizzazione, nella gestione o nella manutenzione delle infrastrutture. Anche in questa materia, la messa a punto di regole innovative consentirebbe un avvicinamento dell'Italia agli altri paesi europei, nei quali non si riscontra il groviglio di procedure e competenze nella programmazione delle opere e che presentano un impegno comparativamente maggiore del capitale privato.

A distanza di quasi dieci anni dall'introduzione della Legge obiettivo non si sono registrate accelerazioni nei tempi di realizzazione delle opere, né si è sciolto il nodo dei finanziamenti, nonostante che per le opere strategiche di rilevanza nazionale fosse stata prevista una corsia accelerata.

Come osservato dalla Corte nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2010, alla base del ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto agli altri paesi europei vi sono ostacoli ed inefficienze che possono essere ricondotti in particolare all'assenza di una valutazione dei costi e dei benefici dei progetti, alla frammentarietà delle fonti di finanziamento, con il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere, alla frequenza degli scostamenti tra preventivi e costi di realizzazione, alla inadeguatezza delle procedure di affidamento dei lavori. In particolare le difficoltà di programmazione si riflettono sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi. Per completare tutte le fasi di realizzazione delle opere infrastrutturali di dimensioni maggiori occorrono non meno di dieci anni.

Una valutazione positiva deve, pertanto, essere espressa riguardo all'iniziativa, assunta nei giorni scorsi, di riattivazione di canali di finanziamento delle opere con una

specifica seduta del CIPE che recava, all'ordine del giorno, la mobilitazione di risorse per quasi 5 miliardi, relative a progetti approvati già nel 2008 ma non ancora definiti contrattualmente o cantierati; il perfezionamento del Contratto di programma con le Ferrovie dello Stato e l'avvio a realizzazione di interventi di rilievo di competenza dell'ANAS. Nel complesso, si prevede un impiego di 12,5 miliardi, di cui 2,2 miliardi provenienti da capitale privato.

Sia nella direzione della semplificazione delle procedure (a partire dai tempi di perfezionamento delle delibere CIPE) che delle misure volte a favorire l'attrazione di capitali privati, si muovono, poi, opportunamente le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici (artt. 41, 42 e seguenti del decreto-legge all'esame).

## Allegato 1: Le disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale

La strategia per il contrasto dell'evasione adottata nel decreto-legge n. 201/2011 si articola su tre direttrici fondamentali:

- a) interventi finalizzati a potenziare gli strumenti di selezione e controllo ai fini delle indagini fiscali e di repressione delle violazioni;
- b) interventi finalizzati ad incentivare direttamente la *tax compliance* dei contribuenti;
- c) interventi volti a superare ostacoli all'attività di controllo dell'amministrazione finanziaria.

Si collocano nel primo gruppo le misure contenute nell'art. 11 e nel comma 1 dell'art. 12 del decreto. Tra queste particolare significato assume, per il potenziamento dell'attività di controllo, l'obbligo imposto agli operatori finanziari di comunicare periodicamente all'anagrafe dei rapporti (cioè ad apposita sezione dell'anagrafe tributaria) le movimentazioni che hanno interessato i rapporti medesimi (commi 2-4 dell'art. 11).

Si tratta di una disposizione certamente significativa ai fini del contrasto "repressivo" dell'evasione, che faciliterà la individuazione dei soggetti a rischio di evasione, sui quali potranno essere meglio concentrate le indagini.

Perché ciò accada è, tuttavia, necessario che le informazioni sulle movimentazioni che affluiranno al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria siano effettivamente elaborabili e consentano, quindi, di selezionare soggetti che presentino in concreto situazioni incoerenti con la condizione economica dichiarata. L'efficacia della nuova disposizione dipenderà quindi in buona misura dai provvedimenti attuativi previsti dalla norma stessa.

Sul piano procedurale non appare chiaro se la nuova disposizione consenta, dopo l'elaborazione massiva, l'utilizzazione immediata dei dati acquisiti sulla base dei nuovi flussi informativi nei confronti dei singoli soggetti selezionati per il controllo o se si renda comunque necessaria la procedura autorizzativa prevista per la singola indagine finanziaria.

Indipendentemente da ciò, va rilevato come la disposizione possa incidere positivamente sulla proficuità delle indagini svolte e, auspicabilmente, possa accrescere in futuro, sia pure in modo certamente non determinante, il numero di controlli fondati su indagini e dati finanziari, finora contenuto in poche migliaia di casi all'anno.

Limitato, al contrario, sembra poter essere l'effetto dissuasivo-deterrente della disposizione sul comportamento dei contribuenti, stante lo squilibrio inevitabile tra il numero di posizioni che ogni anno sarebbero meritevoli di controllo e le pur migliorabili potenzialità operative dell'amministrazione.

Altra misura volta a rafforzare le capacità repressive dell'amministrazione fiscale è quella contenuta nel comma 1 dell'art. 11 che, attraverso il rinvio all'art. 76 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, comporta l'applicazione delle sanzioni previste dal codice penale in caso di esibizione agli uffici finanziari di documenti falsi o di comunicazione di dati e notizie non rispondenti al vero.

In proposito, indipendentemente dal coordinamento della nuova disposizione con le condotte penalmente rilevanti previste dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, recante la disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, devono essere tenute presenti le gravi difficoltà di funzionamento in cui si trovano attualmente gli uffici giudiziari e il conseguente rischio che molte delle nuove violazioni riscontrate dagli operatori dell'amministrazione possano non portare alla concreta applicazione della sanzione prevista.

Una ulteriore misura significativa ai fini del contrasto dell'evasione fiscale è contenuta nel comma 11 dell'art. 12 e concerne la comunicazione all'Agenzia delle entrate delle infrazioni al divieto di uso del contante di cui all'art. 51, comma 1, del d.lgs. 231 del 2007. Tale disposizione colma una carenza presente nell'ordinamento e assume ora ampia portata per effetto del contestuale abbassamento della soglia di utilizzo del denaro contante prevista dallo stesso art. 12.

Di limitato effetto sembra essere la previsione contenuta nel comma 6 dell'art. 11, concernente la segnalazione da parte dell'Inps all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza di soggetti fruitori di prestazioni assistenziali onde verificarne la fedeltà dei redditi dichiarati, trattandosi di attività che si inserisce nello scambio di informazioni già previsto dal legislatore (art. 83 del d.l. n. 112 del 2008) e per il quale già esiste apposita convenzione tra l'Inps e l'Agenzia delle entrate.

Nel secondo gruppo di disposizioni, quelle cioè volte a favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e la *tax compliance*, si collocano il nuovo regime premiale per favorire la trasparenza e l'adesione agli studi di settore (art. 10) e la riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e il contrasto all'uso del contante (art. 12).

Quanto al regime premiale per favorire la trasparenza, non possono sottacersi perplessità su alcuni dei benefici previsti per i contribuenti che si sottopongono al nuovo regime basato essenzialmente sulla comunicazione telematica (anche differita ed effettuata anche tramite un intermediario abilitato, secondo quanto prevede il comma 7) dei fatti economici dell'impresa o del professionista. In particolare, poco convincente appare sul piano dell'equità l'esclusione in sede di accertamento del ricorso alle presunzioni semplici (purché gravi e precise) ordinariamente utilizzabili in sede di accertamento dei redditi determinati sulla base delle scritture contabili e ai fini dell'Iva, pur in presenza di una contabilità formalmente regolare. Ancora meno giustificata appare la riduzione di un anno dei termini di decadenza per l'esercizio dell'attività di accertamento ove si consideri che essa determina un trattamento più favorevole di quello previsto per i lavoratori dipendenti, i cui redditi sono per definizione "tracciati" attraverso gli adempimenti del sostituto d'imposta.

Sempre nell'ambito delle misure premiali si collocano le previsioni contenute nei commi 9 e 10 dell'art. 10, questa volta con riferimento ai soggetti congrui, anche per adeguamento, e coerenti al risultato degli studi di settore. Anche in questo caso si prevede una riduzione dei termini di accertamento e una preclusione al ricorso alle presunzioni, di fatto impedendo nei confronti di tali contribuenti che risultano conformi, sulla base dei dati dichiarati, ai risultati degli studi l'attività di indagine mirata basata sulle metodologie di controllo che spesso ha condotto a risultati di gran lunga diversi e più consistenti di quelli derivanti dagli studi medesimi. Se possibile, ancora meno giustificabile è l'innalzamento della soglia richiesta per l'esecuzione dell'accertamento sintetico (si passa da  $+\frac{1}{4}$  a  $+\frac{1}{3}$  del dichiarato) se si considera che le disposizioni sull'accertamento sintetico riguardano tutti i contribuenti, inclusi i lavoratori dipendenti i cui redditi dichiarati sono di gran lunga più attendibili per le ragioni note e che vengono ora ad essere assoggettati a regole giuridiche più gravose di quelle di contribuenti che svolgono attività molto meno controllabili come quelle interessate dagli studi di settore.

Prescindendo da ciò, le nuove disposizioni sembrano introdurre un mutamento di strategia nella utilizzazione degli studi che meriterebbe specifici approfondimenti. E' evidente, infatti, che l'introduzione di sostanziali preclusioni all'accertamento ordinario nei confronti dei contribuenti che si sono conformati agli studi può comportare nei fatti un ulteriore appiattimento ai risultati degli studi da parte di quei soggetti che per loro natura si collocano su livelli di produttività e redditività più elevati. Ciò implica situazioni di privilegio fiscale che rischiano di minare l'equità complessiva del sistema di accertamento e di determinazione probatoria delle basi imponibili.

L'abbassamento, previsto dall'art. 12 del decreto n. 201, da 2.500 euro a 1.000 euro della soglia di uso del contante stabilita nell'ambito delle disposizioni antiriciclaggio dall'art. 49 del d.lgs n. 231 del 2007, costituisce una misura che indirettamente contribuisce ad innalzare i livelli di visibilità delle transazioni economiche. Va ricordato che la soglia prevista dall'art. 49 ha subito numerose modifiche negli ultimi anni, passando dai 5.000 euro iniziali ai 12.500 previsti dal d.l. 112 del 2008, per poi ritornare a 5.000 euro per effetto del d.l. 78 del 2010 e poi scendere a 2.500 con il d.l. 138 del 2011.

Si tratta, dunque, di una misura che dovrebbe concorrere ad incrementare la correttezza dei comportamenti fiscali, anche se l'uso del contante per transazioni irregolari sembra ben lungi dal poter essere superato in breve tempo, tenendo conto che gran parte degli occultamenti di

ricavi, compensi e altri proventi riguardano i rapporti con il consumatore finale e si collocano naturalmente al di sotto della soglia unitaria fissata ora dal legislatore.

Infine, sempre nell'ambito delle misure volte a precludere l'uso del contante, rivestono certamente utilità, soprattutto sotto il profilo pedagogico, le altre misure contenute nell'art. 12 finalizzate tutte a favorire la diffusione degli strumenti di pagamento che implicano la titolarità di conti bancari o carte bancarie o postali.

Quanto al terzo ordine di misure contenute nel decreto, quelle cioè rivolte a superare o attenuare disposizioni che ostacolavano l'azione di accertamento, esse concernono in primo luogo la soppressione dei consigli tributari, riproposti nell'ambito della collaborazione dei comuni all'accertamento dall'art. 18 del d.l. n. 78 del 2010 e la cui istituzione era stata recentemente ribadita dall'art. 1, comma 12-*quater* del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, che escludeva l'applicazione della quota della partecipazione al 100% in caso di mancata istituzione, da parte dei comuni, dei consigli tributari entro il 31 dicembre 2011.

La Corte si era già espressa in modo critico sulla reintroduzione dei suddetti consigli e non può, pertanto, che valutare positivamente la loro soppressione.

A proposito delle misure volte a snellire l'azione di controllo fiscale, andrebbe considerata anche l'opportunità di abrogare il secondo periodo del secondo comma dell'art. 44 del DPR n. 600 del 1973, in forza del quale gli uffici dell'Agenzia delle entrate, prima della emissione degli avvisi di accertamento sintetico effettuati ai sensi dell'articolo 38, quarto comma e seguenti, dello stesso DPR n. 600, devono inviare una segnalazione ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi e attendere il decorso di sessanta giorni in attesa di improbabili elementi aggiuntivi utili all'accertamento. Si tratta di un inutile appesantimento procedurale sostanzialmente privo di utilità, considerato che il comune ha comunque la possibilità e la convenienza a segnalare di propria iniziativa eventuali elementi utili all'accertamento fiscale nei confronti del contribuente (art. 1 del d.l. n. 203 del 2005; provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 3 dicembre 2005).

Pure positivamente vanno valutati gli interventi effettuati sull'art. 7 del d.l. n. 70 del 2011, volti a superare i principali ostacoli che la norma ha generato nello svolgimento dell'attività di controllo fiscale in conseguenza dell'introduzione del principio di contestualità e non ripetizione nell'arco di sei mesi degli accessi condotti da organi ispettivi di istituzioni diverse (agenzie fiscali, Guardia di finanza, Amministrazione dei monopoli di Stato, Inps e Ministero del lavoro).

In conclusione le misure di contrasto all'evasione contenute nel decreto rafforzano i poteri di controllo dell'amministrazione, pur non mancando aspetti da riconsiderare in ordine a talune delle soluzioni adottate per favorire la *tax compliance* dei contribuenti.

Il percorso da compiere è, peraltro, molto lungo e le soluzioni ora adottate possono solo in parte contribuire ad una drastica e rapida riduzione dell'evasione di cui il Paese ha in questo momento estrema necessità. Ulteriori misure sembrano necessarie nell'ambito di una più organica strategia che utilizzi compiutamente le potenzialità oggi offerte dalla tecnologia e dalla telematica e faccia leva su un indispensabile ruolo persuasivo e non solo repressivo che deve essere esercitato dall'amministrazione finanziaria, secondo modelli utilizzati con positivi risultati in altri Paesi.

Al termine di queste notazioni sulle disposizioni per il contrasto dell'evasione fiscale contenute nel decreto legge n. 201, la lettura dell'art. 5, concernente l'adozione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, offre lo spunto per considerazioni di carattere più generale sulla possibile evoluzione procedurale dell'indicatore medesimo.

Va ricordato come esso venga attualmente calcolato sulla base dei dati reddituali e patrimoniali autocertificati dallo stesso soggetto che intende fruire di prestazioni sociali agevolate. Ciò determina un elevato numero di errori e di falsità, soltanto in piccola parte individuati dai

controlli successivi svolti dagli stessi enti erogatori delle prestazioni e dall'amministrazione finanziaria.

Considerata l'accessibilità e l'ampiezza delle banche dati oggi esistenti, ormai completate anche per quanto concerne le disponibilità finanziarie per effetto di quanto stabilito dall'art. 11, comma 2 dello stesso decreto 201, si dovrebbe puntare decisamente ad una radicale revisione delle procedure di predisposizione dell'Isee. Da un sistema, quale è quello attuale, dove si chiede al cittadino che versa in condizioni di disagio socio-economico di dimostrare, autocertificandolo, il proprio stato, si dovrebbe puntare ad un sistema nel quale è la stessa pubblica amministrazione a misurare in via preventiva la situazione del soggetto, combinando tra loro gli elementi presi a base del calcolo ricavabili dalle diverse banche dati interessate: registri anagrafici, dati reddituali, catasto, anagrafe dei rapporti finanziari (ora arricchita con le relative consistenze). In questa direzione, del resto, si era già orientato il legislatore con la modifica dell'art. 4 del d.lgs n. 109 del 1998 ad opera dell'art. 1, comma 344, lett. b), della legge n. 244 del 2007, che attribuiva all'Agenzia delle entrate la determinazione dell'indicatore sulla base degli elementi in possesso del sistema informativo dell'anagrafe tributaria e dei dati autocertificati dal soggetto richiedente la prestazione agevolata. Inopinatamente, tale strada è stata poi abbandonata con la sostituzione dell'art. 4 del d.lgs. 109 ad opera dell'art. 34, comma 1, lett. a), della legge n. 183 del 2010, che ha previsto la determinazione dell'indicatore sulla base dei soli "dati autocertificati del soggetto richiedente la prestazione agevolata". E' di tutta evidenza come l'evoluzione prospettata determinerebbe un'affidabilità molto più elevata del sistema Isee e comporterebbe rilevanti semplificazioni procedurali per i cittadini e per la pubblica amministrazione (zero burocrazia).

	variazione assoluta Relazione su Nota al DEF (in milioni)										variazione assoluta Nota su DEF (in milioni)														
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014							
SPSE	171.036	134.760	172.315	136.527	170.624	170.549	170.631	171.026	171.905	170.693	170.774	170.839	0	0	35	0	-66	-1.352	4	-410	-3	-69	-225	-208	
Redditi da lavoro dipendente																									
Consumi intermedi																									
Pensioni e altre prestazioni	291.469	298.192	306.253	313.929	321.889	333.559	333.559	306.253	298.199	313.329	321.889	333.559	0	0	53	-301	-3.051	-2.981	1	-7	0	600	0	0	
Pensioni	231.333	236.931	244.630	252.089	259.420	268.730	268.730	231.333	236.931	244.630	252.089	259.420	0	0	0	-11	-1.370	-1.990	0	0	0	0	0	0	
Altre prestazioni	60.136	61.261	61.623	61.840	62.469	64.809	64.809	60.136	61.261	61.623	61.840	62.469	0	0	33	-290	-1.681	-991	1	-7	0	600	0	0	
Altre spese correnti	63.757	63.087	61.395	60.176	58.493	59.606	59.606	63.260	62.349	60.518	57.340	57.968	0	0	-1.874	-3.382	-3.832	-3.448	1.497	738	877	2.836	1.296	1.638	
Totale spese correnti al netto interessi	661.016	669.214	675.297	680.713	687.038	702.052	702.052	669.462	675.224	679.725	686.526	701.186	0	0	-1.883	-4.077	-12.649	-16.042	85	-248	73	988	512	866	
Interessi passivi	70.409	70.170	77.324	94.214	101.311	105.647	105.647	70.408	70.152	76.293	83.806	90.792	0	0	506	1.783	-321	-3.303	1	18	731	8.408	10.319	11.345	
Totale spese correnti	731.425	739.384	752.621	774.927	788.349	807.699	807.699	731.339	739.614	751.817	765.531	777.318	0	0	-1.377	-2.294	-13.170	-19.345	86	-230	804	9.396	11.831	12.211	
Investimenti fissi	38.167	32.203	31.015	25.353	23.070	23.308	23.308	38.060	31.879	30.695	25.143	23.680	0	0	-535	-1.871	-4.127	-3.318	107	324	320	210	1.381	634	
Contributi di capitale	24.303	20.408	17.512	13.652	13.788	14.263	14.263	23.822	20.442	17.642	13.647	13.969	0	0	-184	-2.411	-2.989	-2.135	481	-34	-130	5	668	294	
Altri trasferimenti	4.190	1.490	2.001	2.014	1.959	1.486	1.486	4.238	1.578	-465	2.145	1.660	0	0	-100	0	0	0	-68	-88	-1.536	-131	-153	-174	
Totale spese in conto capitale	66.660	54.101	46.526	41.019	40.817	41.057	41.057	66.140	53.899	47.872	40.935	38.921	0	0	-819	-4.282	-7.116	-5.653	520	202	-1.346	84	1.896	754	
Totale spese al netto interessi	727.676	723.315	721.823	721.732	727.855	743.199	727.071	723.361	723.096	720.660	725.447	741.489	0	0	-2.702	-8.359	-19.765	-21.695	605	-46	-1.273	1.072	2.408	1.620	
Totale spese complessive	798.085	793.485	799.147	815.946	829.166	848.756	848.756	797.479	793.513	799.689	806.466	816.239	0	0	-2.196	-6.576	-20.286	-24.998	606	-28	-542	9.480	12.927	12.965	
Spesa sanitaria	110.435	113.457	114.941	117.491	119.602	121.412	121.412	110.435	113.457	114.941	117.391	119.602	121.412	0	0	105	0	-2.500	-3.100	0	0	0	100	0	0

	variazione assoluta Relazione su Nota al DEF (in milioni)										variazione assoluta Nota su DEF (in milioni)														
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014							
E N T R A T E	206.072	216.493	225.061	239.171	247.685	252.547	252.547	206.000	216.530	225.227	242.664	230.931	256.481	0	0	-1.045	9.019	9.908	7.980	72	-37	-166	-3.493	-3.934	
Imposte indirette	222.857	226.033	229.426	243.797	248.487	255.651	255.651	222.857	225.494	230.155	245.238	232.233	259.433	0	0	-66	2.938	1.854	1.493	0	539	-729	-1.461	-3.782	
Imposte dirette	212.550	212.837	218.587	222.281	226.078	230.681	230.681	212.550	214.508	218.017	222.430	226.773	231.963	0	0	-1.803	-3.017	-4.040	-5.397	-992	-1.651	570	-149	-695	
Contributi sociali																									
Altre entrate correnti non tributarie	38.003	38.896	59.715	60.897	63.313	64.995	64.995	57.692	58.383	58.991	60.666	62.066	63.750	0	0	519	153	118	214	311	313	724	231	1.245	
Totale entrate correnti	699.482	714.299	732.789	766.146	785.563	803.874	803.874	700.091	715.115	732.390	771.018	792.023	811.627	0	0	-2.395	9.093	7.840	3.390	-609	-816	399	-4.872	-6.460	
Imposte in conto capitale	12.255	3.392	1.762	574	578	584	584	12.255	3.392	1.762	574	578	584	0	0	1.189	-5	-8	-10	0	0	0	0	0	
Entrate in conto capitale non tributarie	3.391	3.795	3.670	5.379	6.349	6.421	6.421	3.392	3.795	3.869	5.578	5.948	6.419	0	0	-739	-100	-50	350	-1	0	-199	1	401	
Totale entrate in conto capitale	15.646	7.187	5.432	6.153	6.927	7.005	7.005	15.647	7.187	5.631	6.152	6.526	7.803	0	0	450	-105	-58	340	-1	0	-199	1	401	
Totale entrate	715.128	721.486	738.221	772.299	792.490	810.879	810.879	715.738	722.302	738.021	777.170	798.549	818.630	0	0	-1.945	8.988	7.782	3.720	-610	-816	200	-4.871	-6.059	
Riduzione agevolazioni fiscali	0	0	0	4.000	16.000	20.000	20.000	0	0	0	4.000	16.000	20.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale entrate (comprese riduzioni agevolazioni fiscali)	715.128	721.486	738.221	776.299	808.490	830.879	830.879	715.738	722.302	738.021	781.170	814.549	838.630	0	0	-1.945	12.988	23.782	23.720	-610	-816	200	-4.871	-6.059	
Saldo corrente	-31.943	-25.085	-19.832	-4.781	13.214	16.175	16.175	-31.248	-24.499	-19.427	9.487	30.795	36.139	0	0	-1.018	15.387	37.010	42.735	-586	-586	-405	-14.268	-17.491	
Indebitamento	-82.957	-71.999	-60.926	-39.647	-20.676	-17.877	-17.877	-81.741	-71.211	-61.668	-25.296	-1.690	2.839	0	0	231	19.564	44.068	48.728	-788	-788	742	-14.351	-18.986	
Saldo primario	-12.548	-1.829	16.398	54.567	80.635	87.770	87.770	-11.333	-1.059	14.925	60.510	89.102	97.141	0	0	757	21.347	43.547	45.425	-1.215	-770	1.473	-5.943	-8.467	
PIL	1.526.799	1.556.829	1.586.361	1.612.279	1.648.533	1.684.948	1.684.948	1.519.702	1.548.816	1.582.216	1.622.375	1.665.018	1.714.013	0	0	-11.098	-20.057	-31.977	-41.000	7.088	7.213	-1.145	-10.096	-16.485	

SPESE	tassi di variazione									
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Redditi da lavoro dipendente	0,8	-0,7	-0,3	0,0	0,0	0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,0
Consumi intermedi	0,6	0,7	-0,4	0,1	1,6	0,6	0,2	0,8	-1,2	1,6
Pensioni e altre prestazioni	2,3	2,7	2,5	2,5	3,6	2,3	2,7	2,3	2,7	3,6
Pensioni	2,4	3,2	3,0	2,9	3,6	2,4	3,2	3,0	2,9	3,6
Altre prestazioni	1,9	0,6	0,4	1,0	3,7	1,9	0,6	-0,6	2,0	3,7
Altre spese correnti	-1,1	-2,7	-2,0	-2,8	1,9	0,1	-2,9	-5,3	-0,2	1,3
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	1,2	0,9	0,8	0,9	2,2	1,3	0,9	0,7	1,0	2,1
Interessi passivi	-0,3	10,2	21,8	7,5	4,3	-0,4	9,2	12,0	5,8	3,9
<b>Totale spese correnti</b>	1,1	1,8	3,0	1,7	2,5	1,1	1,6	1,8	1,5	2,3
Investimenti fissi	-15,6	-3,7	-18,3	-1,1	0,9	-16,2	-3,7	-18,1	-5,8	4,2
Contributi c/capitale	-16,0	-14,2	-22,0	1,0	3,4	-14,2	-13,7	-22,6	-3,9	6,5
Altri trasferimenti	-64,4	-234,3	-200,6	-2,7	-24,1	-62,9	-129,5	-561,3	-1,5	-21,4
<b>Totale spese in conto capitale</b>	-18,8	-14,0	-11,8	-0,5	0,6	-18,5	-11,2	-14,5	-4,9	3,6
<b>Totale spese al netto interessi</b>	-0,6	-0,2	0,0	0,8	2,1	-0,5	0,0	-0,3	0,7	2,2
<b>Totale spese complessive</b>	-0,6	0,7	2,1	1,6	2,4	-0,5	0,8	0,8	1,2	2,4

Spesa sanitaria	2,7	1,3	2,2	1,8	1,5	2,7	1,3	2,1	1,9	1,5
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

ENTRATE	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Imposte indirette	5,1	4,0	6,3	3,6	2,0	5,1	4,0	7,7	3,4	2,2
Imposte dirette	1,4	1,5	6,3	1,9	2,9	1,2	2,1	6,6	2,8	2,9
Contributi sociali	0,1	2,7	1,7	1,7	2,0	0,5	1,6	2,0	2,0	2,3
Altre entrate correnti non tributarie	1,5	1,4	2,0	4,0	2,7	1,5	0,7	2,8	2,3	2,7
<b>Totale entrate correnti</b>	2,1	2,6	4,6	2,5	2,3	2,1	2,4	5,3	2,7	2,5
Imposte in conto capitale	-72,3	-48,1	-67,4	0,7	1,0	-72,3	-48,1	-67,4	0,7	1,0
Entrate in conto capitale non tributarie	11,9	-3,3	52,0	13,8	1,1	11,9	1,9	44,2	6,6	7,9
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	-54,1	-24,4	13,3	12,6	1,1	-54,1	-21,7	9,3	6,1	7,3
<b>Totale entrate</b>	0,9	2,3	4,6	2,6	2,3	0,9	2,2	5,3	2,8	2,5
PIL	1,9	1,9	1,6	2,2	2,7	1,9	2,2	2,5	2,6	2,9

SPESE	in rapporto al PIL									
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Redditi da lavoro dipendente	11,1	10,8	10,6	10,3	10,1	11,1	10,8	10,5	10,3	10,0
Consumi intermedi	8,7	8,6	8,4	8,3	8,2	8,8	8,7	8,5	8,2	8,1
Pensioni e altre prestazioni	19,2	19,3	19,5	19,5	19,7	19,3	19,4	19,3	19,3	19,5
Pensioni	15,2	15,4	15,6	15,7	15,9	15,3	15,5	15,5	15,6	15,7
Altre prestazioni	3,9	3,9	3,8	3,8	3,8	4,0	3,9	3,8	3,8	3,8
Altre spese correnti	4,1	3,9	3,7	3,5	3,5	4,0	3,8	3,5	3,4	3,4
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>43,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,2</b>	<b>41,7</b>	<b>41,4</b>	<b>43,2</b>	<b>42,7</b>	<b>41,9</b>	<b>41,2</b>	<b>40,9</b>
Interessi passivi	4,5	4,9	5,8	6,1	6,2	4,5	4,8	5,3	5,5	5,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>47,5</b>	<b>47,4</b>	<b>48,1</b>	<b>47,8</b>	<b>47,7</b>	<b>47,8</b>	<b>47,5</b>	<b>47,2</b>	<b>46,7</b>	<b>46,4</b>
Investimenti fissi	2,1	2,0	1,6	1,5	1,5	2,1	1,9	1,5	1,4	1,4
Contributi c/capitale	1,3	1,1	0,8	0,8	0,8	1,3	1,1	0,8	0,8	0,8
Altri trasferimenti	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>46,5</b>	<b>45,5</b>	<b>44,8</b>	<b>44,2</b>	<b>43,9</b>	<b>46,7</b>	<b>45,7</b>	<b>44,4</b>	<b>43,6</b>	<b>43,3</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>51,0</b>	<b>50,4</b>	<b>50,6</b>	<b>50,3</b>	<b>50,1</b>	<b>51,2</b>	<b>50,5</b>	<b>49,7</b>	<b>49,0</b>	<b>48,8</b>

Spesa sanitaria	7,3	7,2	7,3	7,3	7,2	7,3	7,3	7,2	7,2	7,1
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

ENTRATE	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Imposte indirette	13,9	14,2	14,8	15,0	14,9	14,0	14,2	15,0	15,1	15,0
Imposte dirette	14,5	14,5	15,1	15,1	15,1	14,6	14,5	15,1	15,1	15,1
Contributi sociali	13,7	13,8	13,8	13,7	13,6	13,8	13,8	13,7	13,6	13,5
Altre entrate correnti non tributarie	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	3,7	3,7
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>45,9</b>	<b>46,2</b>	<b>47,5</b>	<b>47,7</b>	<b>47,5</b>	<b>46,2</b>	<b>46,3</b>	<b>47,5</b>	<b>47,6</b>	<b>47,4</b>
Imposte in conto capitale	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>46,4</b>	<b>46,5</b>	<b>47,9</b>	<b>48,1</b>	<b>47,9</b>	<b>46,6</b>	<b>46,6</b>	<b>47,9</b>	<b>48,0</b>	<b>47,8</b>

Quadro riassuntivo della manovra - Risorse impieghi  
(valori netti - sterilizzati da effetti revisione clausola di salvaguardia)

	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	valori assoluti in milioni			composizione		
Maggiori entrate	20.365,9	20.164,7	19.026,3	77,6	69,8	63,0
Minori spese	5.881,5	8.745,3	11.154,9	22,4	30,2	37,0
Totale risorse	26.247,4	28.910,0	30.181,2	100,0	100,0	100,0
Minori entrate	2.581,7	5.064,4	6.185,3	9,8	17,5	20,5
Maggiori spese	3.480,3	2.535,1	2.571,8	13,3	8,8	8,5
Totale impieghi	6.062,0	7.599,5	8.757,1	23,1	26,3	29,0
Saldo	20.185,4	21.310,5	21.424,1	76,9	73,7	71,0

Clausola di salvaguardia

Minori entrate da abolizione agevolazioni	4.000,0	16.000,0	20.000,0
Maggiori entrate	4.000,0	16.000,0	20.000,0
<i>incremento aliquote IVA</i>	<i>3.280,0</i>	<i>13.119,0</i>	<i>16.400,0</i>
<i>altre entrate</i>	<i>720,0</i>	<i>2.881,0</i>	<i>3.600,0</i>

Quadro riassuntivo della manovra - Risorse impieghi  
(valori netti - sterilizzati da effetti revisione clausola di salvaguardia)

	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Maggiori entrate	20.365,9	20.164,7	19.026,3	77,6	69,8	63,0
<i>tributarie</i>	20.048,9	19.678,7	18.331,3	76,4	68,1	60,7
<i>contributive</i>	317,0	486,0	695,0	1,2	1,7	2,3
Minori spese	5.881,5	8.745,3	11.154,9	22,4	30,2	37,0
<i>correnti</i>	5.793,9	8.620,2	11.033,2	22,1	29,8	36,6
<i>capitale</i>	87,6	125,1	121,7	0,3	0,4	0,4
Totale risorse	26.247,4	28.910,0	30.181,2	100,0	100,0	100,0
Minori entrate	2.581,7	5.064,4	6.185,3	9,8	17,5	20,5
<i>tributarie</i>	2.581,7	5.064,4	6.185,3	9,8	17,5	20,5
<i>contributive</i>				0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	3.480,3	2.535,1	2.571,8	13,3	8,8	8,5
<i>correnti</i>	2.175,2	1.199,6	1.199,6	8,3	4,1	4,0
<i>capitale</i>	1.305,1	1.335,6	1.372,2	5,0	4,6	4,5
Totale impieghi	6.062,0	7.599,5	8.757,1	23,1	26,3	29,0
Saldo	20.185,4	21.310,5	21.424,1	76,9	73,7	71,0

Clausola di salvaguardia

Minori entrate da abolizione agevolazioni	4.000,0	16.000,0	20.000,0
Maggiori entrate	4.000,0	16.000,0	20.000,0
<i>incremento aliquote IVA</i>	3.280,0	13.119,0	16.400,0
<i>altre entrate</i>	720,0	2.881,0	3.600,0

Quadro riassuntivo della manovra - Risorse impieghi - per destinazione  
(valori netti - sterilizzati da effetti revisione clausola di salvaguardia)

	2012	2013	2014		2012	2013	2014
Maggiori entrate	20.365,9	20.164,7	19.026,3		77,6	69,8	63,0
<i>tributarie nette</i>	19.925,4	19.271,0	18.102,7		75,9	66,7	60,0
<i>previdenza</i>	317,0	486,0	695,0		1,2	1,7	2,3
<i>altre entrate</i>	123,5	407,7	228,6		0,5	1,4	0,8
Minori spese	5.881,5	8.745,3	11.154,9		22,4	30,2	37,0
<i>enti territoriali</i>	2.785,0	2.785,0	2.785,0		10,6	9,6	9,2
<i>previdenza</i>	2.888,0	5.782,0	8.145,0		11,0	20,0	27,0
<i>costi apparati</i>	21,9	51,2	101,2		0,1	0,2	0,3
<i>altro</i>	186,6	127,1	123,7		0,7	0,4	0,4
Totale risorse	26.247,4	28.910,0	30.181,2		100,0	100,0	100,0
Minori entrate	2.581,7	5.064,4	6.185,3		9,8	17,5	20,5
<i>interventi per lo sviluppo</i>	2.574,7	5.057,4	6.178,3		9,8	17,5	20,5
<i>altro</i>	7,0	7,0	7,0		0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	3.480,3	2.535,1	2.571,8		13,3	8,8	8,5
<i>interventi per lo sviluppo</i>	1.355,7	1.308,1	1.348,1		5,2	4,5	4,5
<i>rafforzamento del sistema finanziario</i>	87,6	125,1	121,7		0,3	0,4	0,4
<i>interventi per spese indifferibili</i>	1.599,0	802,0	802,0		6,1	2,8	2,7
<i>altro</i>	438,0	300,0	300,0		1,7	1,0	1,0
Totale impieghi	6.062,0	7.599,5	8.757,1		23,1	26,3	29,0
Saldo	20.185,4	21.310,5	21.424,1		76,9	73,7	71,0

Art.	Co.			2012	2013	2014
				<b>Minori entrate</b>		
1		Int. Sviluppo	Deducibilità rendimento capitale proprio (ACE)	-950,5	-1.446,3	-2.929,0
2	1	Int. Sviluppo	Deducibilità IRAP sulla quota lavoro dall'IRPEF e dall'IRPEF	-1.475,2	-1.921,1	-2.041,5
2	2	Int. Sviluppo	Deducibilità IRAP giovani e donne	-149,0	-1.690,0	-994,0
4		Int. Sviluppo	Detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali (Imposte dirette)			-213,8
9		Raff.Sist.Fin	Imposte differite attive (DTA)	-7,0	-7,0	-7,0
				<b>Maggiori entrate</b>		
13	17	Entrate	Imposta municipale e rivalutazione rendite (IMU)	11.005,0	11.005,0	11.005,0
15		Entrate	Accise netto	4.827,3	4.560,8	4.645,9
28	1	Enti territor	Regioni statuto ordinario - add. Reg.	2.085,0	2.085,0	2.085,0
19	4	Entrate	Bollo 1,5% sulle attività scudate	1.095,0	1.095,0	
19	1	Entrate	Imposta di bollo su titoli, strumenti e prodotti finanziari	1.043,1	921,4	493,0
24	22-23	Previdenza	Aumento contributivo artigiani, commercianti (netto)	245,0	413,0	621,0
16	2	Entrate	Tassazione imbarcazioni	200,0	200,0	200,0
16	1	Entrate	Tassazione auto di lusso netto	168,0	162,4	164,8
28	2	Enti territor	Regioni statuto speciale - add. Reg.	130,0	130,0	130,0
4		Int. Sviluppo	Detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali (IVA)	102,3	156,8	156,8
16	13	Entrate	Tassazione aeromobili	85,0	85,0	85,0
24	21	Previdenza	Contributo solidarietà fondi speciali INPS (netto)	72,0	73,0	74,0
4		Int. Sviluppo	Detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali (Imposte dirette)	15,2	172,0	
4		Int. Sviluppo	Detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali (IRAP)	6,0	78,9	71,8
24	31-32	Entrate	Tassazione ordinaria TFR>1 milione di euro (IRPEF)	5,3	3,0	3,0
24	31-32	Entrate	Tassazione ordinaria TFR>1 milione di euro (addizionale regionale)	1,2	1,2	1,2
24	31-32	Entrate	Tassazione ordinaria TFR>1 milione di euro (addizionale comunale)	0,6	0,4	0,4
20	1	Entrate	Riallineamento partecipazioni (netto)	0,0	902,8	1.889,4
14		Entrate	Tributo comunale rifiuti e servizi (TARES)		1.000,0	1.000,0
				<b>Minori spese</b>		
24	25	Previdenza	Deindicizzazione trattamenti pensionistici (netto)	-2.890,0	-4.930,0	-4.930,0
28	7	Enti territor	Comuni	-1.450,0	-1.450,0	-1.450,0
28	3	Enti territor	Regioni statuto speciale	-920,0	-920,0	-920,0
28	8	Enti territor	Province	-415,0	-415,0	-415,0
7	2	Raff.Sist.Fin	Riduzione Tab. B MEF	-87,6	-125,1	-121,7
30	5	Int.Indiffer	8 per mille	-57,0		
30	4	Int.Indiffer	Riduzione fondo esigenze indifferibili	-40,0		
21	1-8	Costi Apparati	Soppressione enti e organismi (INPDAP ed ENPALS)	-20,0	-50,0	-100,0
30	6	Int.Indiffer	Risorse per restauro beni culturali (DL n. 34/2011 art. 1 c. 1 lett.b))	-2,0	-2,0	-2,0
21	13	Costi Apparati	Soppressione Agenzia per la sicurezza nucleare	-1,2		
21	13	Costi Apparati	Soppressione Agenzia per regolazione e vigilanza per regolazione acqua	-0,4	-0,4	-0,4
23		Costi Apparati	Riduzione costi funzionamento CNEL, Autorità indipendenti e Province	-0,3	-0,8	-0,8
24	1-20	Previdenza	Revisione sistema pensionistico (netto)	2,0	-852,0	-3.215,0
				<b>Maggiori spese</b>		
3	1-2	Int. Sviluppo	Fondo compensazione interventi per lo sviluppo	1.000,0	1.000,0	1.000,0
30	3	Int.Indiffer	Fondo trasporto pubblico locale	800,0	800,0	800,0
30	1	Int.Indiffer	Proroga II semestre 2012 missioni di pace	700,0		
24	1-20	Previdenza	Revisione sistema pensionistico (netto)	238,0		
24	27	Previdenza	Fondo incremento occupazione giovanile e delle donne	200,0	300,0	300,0
13	13	Int. Sviluppo	Sterilizzazione ICI rurale	195,2	97,6	97,6
3	5	Int. Sviluppo	Fondo export	100,0	100,0	100,0
7	2	Raff.Sist.Fin	Partecipazione italiana a banche e fondi	87,6	125,1	121,7
30	5	Int.Indiffer	Fondo per la protezione civile	57,0		
3	4	Int. Sviluppo	Dotazione fondo di garanzia piccole e medie imprese	50,0	100,0	150,0
30	4	Int.Indiffer	AGEA	40,0		
13	20	Int. Sviluppo	Fondo solidarietà mutui prima casa	10,0	10,0	
30	6	Int.Indiffer	Accademia Crusca e Lincei	2,0	2,0	2,0
42	9	Int. Sviluppo	Donazione in favore di beni culturali	0,5	0,5	0,5



*Corte dei conti*

**Elementi per l'audizione nell'ambito della indagine  
conoscitiva sul decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante  
disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il  
consolidamento dei conti pubblici"**

*(Commissioni bilancio riunite V Camera e 5 Senato)*

9 dicembre 2011

1. Nel prospettare alcune prime valutazioni sul decreto-legge presentato dal nuovo governo è doveroso tenere nel giusto conto le condizioni di rischio estremo per la stabilità finanziaria, non solo per l'Italia ma per l'intera area dell'euro, nelle quali la manovra correttiva dei conti pubblici è stata definita.

Ciò ha necessariamente indotto il governo a mantenere l'obiettivo di pareggio di bilancio nel 2013, operando sulla base di tre criteri irrinunciabili:

- la rapidità nella selezione delle misure di correzione;
- la preferenza per interventi con alto grado di fattibilità e dagli effetti quantitativi certi e permanenti;
- la destinazione di una quota consistente della manovra lorda alla copertura finanziaria di interventi di sostegno della crescita economica.

La dimensione complessiva della manovra di correzione del disavanzo (circa 20 miliardi) – alla quale si sommano i predetti interventi per la crescita (circa 10 miliardi) – è, in larga misura, giustificata dalla necessità di compensare gli effetti di neutralizzazione delle correzioni decise nel corso dell'estate (con i DL n. 98 e 138) determinati dall'ulteriore grave rallentamento delle prospettive di crescita del Pil per il 2012 e per il 2013, oltre che dalla lievitazione della spesa per interessi sul debito.

2. La revisione del quadro macroeconomico effettuata dal governo conduce a rilevare un ulteriore effetto di vanificazione della manovra estiva di importo rilevante (circa 7 miliardi). Pertanto, la manovra proposta nel decreto-legge oggi all'esame risponde, sostanzialmente, alla duplice esigenza di compensare la perdita ciclica del gettito tributario e di fronteggiare i maggiori oneri di spesa per il più elevato costo medio del debito pubblico (dell'ordine di 10 miliardi nel 2013). Nel complesso, si tratta di un intervento diretto a correggere lo scostamento rispetto al programmato pareggio che, nelle nuove previsioni di bilancio a legislazione vigente, si evidenzia per il 2013 (circa 1,2 punti di Pil).

Non può essere sottovalutato il rischio, ripetutamente segnalato anche dalla Corte, che le difficoltà crescenti di conseguire effetti rapidi e strutturali attraverso il contenimento della spesa pubblica primaria – e, di conseguenza, il ricorso prevalente a manovre che impiegano lo strumento fiscale – concorrano a determinare una spirale negativa, nella

quale dosi sempre maggiori di restrizione sono imposte proprio dagli impulsi recessivi che, in tal modo, vengono trasmessi all'economia e da questa al bilancio.

Va, peraltro, osservato che l'indirizzo prescelto dal governo nell'impostare la manovra in esame sembra orientato a precostituire ampi margini di sicurezza nella gestione dei conti pubblici. Ed invero, nelle condizioni di generale nuova stagnazione dell'economia mondiale, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2013 avrebbe una valenza rafforzata. La forte componente ciclica negativa che segnerà gli andamenti di finanza pubblica – proprio in conseguenza dell'estesa diffusione internazionale del rallentamento congiunturale – consentirà all'Italia di esporre, a fine periodo, saldi strutturali (vale a dire, depurati dagli effetti ciclici) ampiamente in avanzo.

Si tratterebbe di risultati ben più favorevoli di quelli stimati al momento dei precedenti documenti programmatici e, comunque, superiori a quelli ipotizzati, nel medio termine, dagli orientamenti che emergono dalle intese europee: la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio attuata, in rapida successione, dai maggiori paesi europei fa, infatti, riferimento ad una condizione di equilibrio del bilancio pubblico, misurata al netto della componente ciclica.

Il conseguimento del pareggio nel 2013, peraltro, presuppone che le nuove proiezioni macroeconomiche, lievemente più ottimistiche delle stime degli organismi internazionali, non siano soggette a revisioni peggiorative per gli effetti depressivi connessi alla stessa manovra all'esame, ancora una volta fortemente concentrata sull'aumento del carico fiscale.

A ciò deve aggiungersi qualche considerazione sugli effetti inflazionistici che la manovra, inevitabilmente, determinerà. L'aumento delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti si trasmetterà, pur in un contesto di stagnazione della domanda, sulla dinamica dei prezzi al consumo, con un effetto di maggiore inflazione che, prudenzialmente, può essere stimato di almeno un punto percentuale.

Il nuovo quadro macroeconomico del governo, che prospetta un'inflazione al consumo in media pari al 2%, sembra essere, da questo punto di vista, sottostimata. Anche in considerazione dei valori attuali, a causa degli interventi sull'imposizione indiretta, nel periodo considerato il tasso di inflazione potrebbe risultare superiore al 3%, lontano dall'obiettivo di stabilità dei prezzi assunto in sede europea.

Un aspetto che, come si osserva più avanti, assume ulteriore rilievo se considerato accanto alla decisione di sospendere l'adeguamento automatico all'inflazione per le pensioni superiori a due volte al minimo.

Come osservato in premessa, rapidità nella definizione degli interventi correttivi e preferenza per le misure dagli effetti certi hanno costituito i criteri di riferimento delle scelte del governo; scelte obbligate dall'urgenza di contrapporre una strategia immediatamente operativa alle pressioni dell'Europa, dei mercati e degli investitori.

Una lettura critica della manovra, nella sua concreta articolazione, non può prescindere da tali vincoli pregiudiziali, che hanno indotto alla definizione di provvedimenti apprezzabili per il loro carattere strutturale e per la realistica stima degli effetti attesi; ma che, allo stesso tempo, hanno condizionato, in senso limitativo, il raggio di riferimento delle potenziali soluzioni alternative, in più di un comparto precluse (o sconsigliate) proprio dalla maggiore incertezza sui risultati conseguibili o dalla dilatazione dei tempi necessari per una meditata messa a punto delle misure operative.

Sotto questo aspetto, è, da un lato, da condividere la decisione di eliminare ogni incertezza intorno al completamento della manovra estiva (DL.138/2011), sostituendo integralmente l'indefinita copertura della c.d. "clausola di salvaguardia" (affidata in precedenza ad una futura individuazione delle agevolazioni fiscali e assistenziali da ridimensionare) con una copertura certa, assicurata principalmente dall'aumento delle aliquote Iva e, per una quota minore, da altri interventi sulle entrate. Dall'altro, l'osservazione critica sull'insufficiente ricorso a tagli strutturali della spesa (se si escludono quelli, di grande rilievo, connessi al riordino del sistema pensionistico) non può sottovalutare le difficoltà del passaggio dal metodo dei tagli lineari a criteri di selezione della spesa pubblica più accorti e mirati. Un passaggio che va comunque perseguito con grande impegno, oltre la fase di emergenza attuale, rafforzando le iniziative di implementazione degli indirizzi di "spending review".

A quest'ultimo riguardo si segnala che nel documento di programmazione delle attività di controllo e di analisi della Corte per l'anno 2012, trasmesso nei giorni scorsi ai Presidenti dei due rami del Parlamento, hanno grande rilievo le indagini sulla ricerca di inefficienze e di inadeguata gestione delle risorse affidate alle amministrazioni pubbliche; indagini che – anche utilizzando la rete informativa su base territoriale della Corte – potranno costituire utile contributo per le iniziative di selezione della spesa.

3. Nel documento depositato le tavole di ricostruzione della manovra integrano ed elaborano la documentazione ufficiale, al fine di concatenare in modo chiaro manovre estive e decreto- legge, separando nettamente gli interventi ora proposti dall'operazione di mera sostituzione della "clausola di salvaguardia" della delega fiscale, i cui effetti di riduzione del disavanzo sono già incorporati nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente.

Anche se gli interventi di questo decreto continuano ad essere sbilanciati dal lato delle entrate, la composizione della manovra presenta evidenti novità, che vanno nel senso da tempo auspicato dalla Corte.

Le maggiori entrate sono in larghissima parte strutturali (circa il 93 per cento nel triennio), con l'eccezione del bollo dell'1,5% sulle "attività scudate" e della proroga dell'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni; le minori spese sono quasi interamente spese correnti, mentre tra le maggiori spese quelle in conto capitale hanno un peso significativo (il 46,7 per cento del totale nel triennio).

La strutturalità delle maggiori entrate previste dal decreto è ulteriormente rafforzata dal fatto che alle nuove misure di contrasto all'evasione non sono associate previsioni di maggior gettito contabilizzati ai fini della manovra.

Si tratta di un approccio che la Corte non può non registrare positivamente, posto che in passato ha avuto più volte modo di esprimere perplessità e riserve proprio sulla contabilizzazione ex ante di consistenti maggiori entrate legate alla lotta all'evasione di cui era però molto difficile, se non impossibile, verificare l'effettiva realizzazione a consuntivo.

Oltre la metà della manovra lorda è da attribuire all'introduzione dell'IMU, alla rivalutazione delle rendite catastali e all'aumento delle accise, mentre un altro 20 per cento delle risorse complessive deriverebbe dagli interventi in materia previdenziale, per l'80 per cento da riferire alla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici. Di rilievo appare la riduzione dei trasferimenti a Comuni, province e regioni a statuto speciale, pari a quasi il 10 per cento della manovra.

4. Tra le maggiori entrate previste, oltre a quelle relative alla tassazione degli immobili di cui si tratta nell'ambito delle misure che gravano sugli enti territoriali, un particolare commento meritano le misure una tantum.

Ancorché non vi siano associati effetti di gettito, particolare rilevanza rivestono, altresì, gli interventi di contrasto all'evasione, per il significato che essi assumono nell'ottica dell'equità, ma anche del rafforzamento e della tenuta del sistema impositivo.

Le misure una tantum riguardano l'imposta straordinaria sulle attività "scudate" e l'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni.

Relativamente all'imposta straordinaria dell'1,5% sulle attività oggetto di rimpatrio o di regolarizzazione, gli effetti finanziari complessivi sono stati stimati scontando una riduzione del gettito potenziale del 20%, per tenere conto dei soggetti nei cui confronti la disposizione potrebbe non trovare applicazione. Si confida che tale valutazione sia stata condotta sulla scorta di specifiche informazioni che vadano oltre quelle – già note – sulla distribuzione dei capitali scudati per volumi d'importo e che potrebbero, invece, indurre a nutrire non poche perplessità sulla possibilità di conseguire il livello di gettito atteso.

Come è ulteriormente illustrato nella relazione che si deposita.

Sempre per quanto riguarda tale imposta, c'è, peraltro, da considerare che si tratta di un contributo aggiuntivo, chiesto, in via retroattiva, a chi ha già assolto l'obbligazione dovuta, sulla base di una disposizione normativa che esplicitamente garantiva gli aderenti da qualsiasi altra successiva pretesa da parte dello stesso legislatore. Ci troviamo, quindi, in una situazione di chiaro contrasto con quanto stabilito dalla normativa degli scudi oltre che nello Statuto del contribuente. Per il sicuro impatto che ciò potrà avere sul successo di eventuali future proposte di sanatoria, in qualsiasi forma prospettate, la disposizione – ferme restando le considerazioni prima formulate a proposito delle adesioni avvenute per volumi di importi di bassa entità motivate dal desiderio di regolarizzare in modo semplice e poco costoso violazioni di carattere formale – va tuttavia valutata anche alla stregua dell'intento dichiarato del Governo, e pienamente condivisibile, di non volere nuovi condoni. La disposizione in esame, insieme con la pronuncia della Corte di giustizia europea nel 2008 sull'illegittimità del condono IVA, rende definitivamente impercorribile, nel futuro, il ricorso a simili

sanatorie. E questo è decisamente un bene anche per l'efficacia delle strategie di contrasto all'evasione.

5. La seconda componente della manovra sulle entrate che merita specifica attenzione è quella relativa alle misure di contrasto all'evasione, anche se, come si è già detto, seguendo un approccio che la Corte non può che condividere, non vi sono associate specifiche previsioni di maggior gettito.

A queste misure è stato dedicato un apposito allegato di approfondimento, al quale si rinvia e cui contenuti rilevano anche ai fini degli stretti legami con quello che, ad avviso della Corte, dovrebbe essere il ruolo decisivo dell'Amministrazione.

Oltre 14 dei 24 miliardi di maggiori entrate disposte con la manovra riguardano le amministrazioni locali.

Sul lato della spesa sono poi previste nuove riduzioni dei trasferimenti alle amministrazioni territoriali.

E' infine disposto l'incremento (800 milioni a partire dal 2012) degli importi destinati al trasporto pubblico locale, anche ferroviario, da utilizzare per la copertura dei contratti di servizio.

L'attribuzione alle amministrazioni locali delle risorse reperite attraverso le misure di entrata è, almeno nell'immediato, solo apparente: i riversamenti di imposta e le riduzioni dei trasferimenti, diretti o frutto di interventi compensativi, fanno sì che le maggiori entrate riscosse dalle amministrazioni locali siano di fatto sterilizzate e destinate ad accrescere le entrate o a ridurre la spesa per trasferimenti delle amministrazioni centrali.

Ciò è vero, innanzitutto, nel caso della nuova imposizione locale.

Il rilievo per le amministrazioni locali di tale misura deve essere ricercato quindi guardando alla funzionalità del sistema nella direzione di un ampliamento dei margini ad esse assegnate per una effettiva gestione delle entrate.

Con la reintroduzione della tassazione sulla prima casa, oltre a disporre un riequilibrio dell'imposizione verso il patrimonio, si interviene sul disegno di attuazione del federalismo fiscale rimuovendo alcune delle difficoltà che, come aveva segnalato la Corte in occasione delle audizioni sui decreti di attuazione della legge 42/2009, gravavano sul quadro normativo delineato.

Solo parziale era, infatti, la corrispondenza a livello locale tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti. Sia nella fase transitoria che in quella a regime, il finanziamento dei servizi comunali finiva per ricadere soprattutto sui possessori nel territorio di immobili non adibiti a residenza principale e solo in misura minore sui residenti. Inoltre era soprattutto su tali tributi che si sarebbe basato l'esercizio della flessibilità fiscale municipale. La forte sperequazione delle basi imponibili costituite dal patrimonio immobiliare non utilizzato come abitazione principale, finiva per accentuare i fabbisogni perequativi e per ridurre considerevolmente la base imponibile per l'esercizio dell'autonomia di entrata.

L'estensione della tassazione IMU anche alla prima abitazione consente di rimuovere questo limite. La previsione di una aliquota base più ridotta rispetto all'originale (4 contro il 5 per mille previsto dall'ICI) e un abbattimento di 200 euro (contro i circa 100 euro medi deducibili nel precedente regime) consentono di mantenere il gettito sui livelli raggiunti nel passato, nonostante il forte aumento della base imponibile per l'applicazione del coefficiente correttivo. Ciò non riduce naturalmente il rilievo della variazione di risorse prelevate di cui andrà valutata l'incidenza effettiva sulle fasce di popolazione a minor reddito.

L'applicazione di livelli di rivalutazione omogenei, resa necessaria dai tempi ristretti per la manovra, rischia tuttavia di accentuare le distorsioni che derivano da diverse condizioni negli aggiornamenti dei catasti.

Rimane urgente quindi portare a compimento la revisione delle classificazioni catastali dei singoli fabbricati ed l'aggiornamento delle rendite.

L'anticipazione nell'avvio dell'IMU e la flessibilità prevista anche per le aliquote relative alle abitazioni principali amplia significativamente i margini per l'esercizio della responsabilità fiscale locale.

Il forte rilievo del prelievo operato sul patrimonio immobiliare, ma attribuito a riduzione del disavanzo, è destinato naturalmente a pesare sull'effettivo esercizio della flessibilità fiscale concessa con la manovra

Il contributo degli enti territoriali alla manovra dal lato della spesa (2,8 miliardi) è affidato al taglio delle risorse provenienti dallo Stato nelle forme di riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per gli enti delle regioni a statuto ordinario, di riduzione di trasferimenti per quelli delle regioni Sicilia e Sardegna e di accantonamento delle quote

di compartecipazione ai tributi erariali per gli enti della Valle d'Aosta, del Friuli e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Guardando al bilancio degli enti locali, nella vigenza del meccanismo del Patto di stabilità, le riduzioni dei trasferimenti statali si dovrebbero concretizzare in tagli alla spesa, più o meno consistenti a seconda di quanto le amministrazioni riusciranno a recuperare attraverso la manovrabilità concessa sull'Imu sperimentale (0,2 punti percentuali sulla tassazione riferita alle prime case e 0,3 punti sulle altre abitazioni) introdotta con l'art. 13, o con il ricorso all'addizionale Irpef da parte dei comuni che non l'abbiano già sfruttata completamente.

Va altresì considerato che le riduzioni in questione si aggiungono ai tagli già disposti con il DL 78/2010 (successivamente resi strutturali) e alla manovra di correzione dei saldi quantificata nei decreti legge 98 e 138 del 2011. Di fatto esse determinano un aggravamento di pari importo degli obiettivi del patto di stabilità come definiti con la legge 183/2011.

Inoltre, a differenza dei contributi richiesti con le manovre estive, lo sforzo aggiuntivo a carico degli enti non è affiancato dal meccanismo di premialità di cui all'art. 20 del DL 98/2011, come modificato dalla legge di stabilità; pertanto anche gli enti più virtuosi quanto a rispetto del Patto, autonomia finanziaria, equilibrio corrente e velocità di realizzazione delle entrate sono chiamati – limitatamente a questo ulteriore contributo - a concorrere pienamente al risanamento dei conti.

Per i comuni il contributo sarà proporzionale alla distribuzione territoriale dell'imposta municipale propria; ciò significa che lo sforzo maggiore verrà posto a carico dei comuni dotati di una più forte base imponibile IMU, mentre i comuni maggiormente dipendenti dalle risorse trasferite dallo Stato, perché caratterizzati da una più bassa capacità fiscale immobiliare, vedranno decurtata in misura minore la quota del fondo di riequilibrio spettante. Il superamento del criterio proporzionale nella ripartizione dei tagli a favore della parametrizzazione all'imposta sugli immobili - principale risorsa propria dei comuni - rafforza il carattere solidale del fondo sperimentale di riequilibrio, che subirà riduzioni minori proprio in quei territori più svantaggiati nel passaggio da una finanza derivata ad una fondata su risorse proprie. Tuttavia, andrà valutato se il meccanismo possa determinare casi di incapienza della quota di fondo da decurtare, poiché i comuni che otterranno dalla fiscalità immobiliare gettiti maggiori vedranno già ridotta della misura

corrispondente la parte del fondo loro spettante e potrebbero non residuare margini sufficienti per la ulteriore decurtazione finalizzata ad assicurare il concorso alla manovra correttiva dei saldi.

6. Come in generale per il complesso della spesa pubblica, anche per la spesa pensionistica, il ripristino di un sentiero di piena sostenibilità non possa prescindere dalla riattivazione di saggi di sviluppo economico almeno in linea con la media europea. Il protrarsi della stagnazione, caratterizzata dal ripetersi a tempi ravvicinati di episodi recessivi, vanifica, nella prospettiva della sostenibilità di lungo periodo, le correzioni di volta in volta apportate.

A fronte della duplice esigenza di assicurare il contributo della spesa pensionistica al conseguimento degli obiettivi di bilancio, e di stabilizzare gli andamenti di lungo periodo, indissolubilmente legati all'adozione del metodo contributivo, gli interventi del dl 201/2011 sono innanzitutto improntati a un criterio di razionalizzazione e semplificazione del sistema. Da un simile criterio viene fatta discendere la difesa di un principio di equità, ossia di equiparazione dei trattamenti fra categorie e generazioni.

I nuovi provvedimenti si muovono in direzione ampia, riaffermando la validità generale del metodo contributivo, come la Corte ha già avuto modo di evidenziare in precedenti occasioni, introducendo indubbe semplificazioni nelle regole di accesso ai trattamenti, recuperando un principio di flessibilità nelle scelte di pensionamento, depotenziando i vantaggi, impropri, offerti dai regimi speciali.

In questa direzione vanno le misure volte a estendere, già a partire dal 2012, il calcolo pro-rata per le pensioni ancora non rientranti, nella loro interezza, nel metodo contributivo, il superamento delle "finestre di uscita", attraverso la fissazione di un'età certa per accedere ai trattamenti di vecchiaia e anzianità, l'equiparazione anticipata delle età di pensionamento per uomini e donne, la richiesta di un contributo di solidarietà a quanti beneficiano di trattamenti basati su un'aliquota di contribuzione inferiore all'aliquota di computo.

Questo processo di omogeneizzazione non è privo di costi sociali immediati, come inevitabilmente avviene quando si accelera la transizione da un vecchio a un nuovo regime.

I soggetti colpiti da questa discontinuità pagano un indubbio prezzo alle esigenze di razionalizzazione del sistema e subiscono una chiara penalizzazione rispetto a quanti hanno fruito di una transizione più graduale, soprattutto per il brusco spostamento in avanti dell'età di accesso alla pensione di anzianità (il cosiddetto accesso anticipato alla pensione).

Va tuttavia rilevato che la discontinuità è insita nei più generali andamenti economici, caratterizzati, come si è visto, da una brusca e prolungata perdita di ricchezza dell'intero paese. L'accelerazione impressa vale, quindi, a riportare il sistema pensionistico in linea con le mutate condizioni economiche, liberando gli anni futuri dalla necessità di nuovi interventi correttivi e consentendo di spostare l'azione di governo sulle riforme del mercato del lavoro e del sistema di ammortizzatori sociali.

E' sull'effettiva capacità di realizzare questi ulteriori passaggi, già annunciati dal governo, che potranno essere valutate coerenza ed efficacia dei provvedimenti adottati, laddove la questione della discontinuità andrebbe correttamente considerata come un vincolo esterno sempre meno eludibile.

Perplessità suscita la seconda parte della manovra pensionistica, esclusivamente orientata a soddisfare esigenze di cassa. Lo strumento prescelto è l'eliminazione *tout court* dell'indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a due volte il minimo, per l'intero biennio 2012-2013. La misura recupera, secondo le valutazioni ufficiali, risorse al bilancio pubblico per poco meno di sette miliardi; per cinque miliardi se si considerano gli effetti di retroazione fiscale, che hanno segno negativo.

In termini di risparmio di spesa, la sospensione del meccanismo di perequazione ~~costituisce il provvedimento più consistente dell'intero decreto.~~

~~La decisione di non riconoscere l'adeguamento all'inflazione per una fascia numericamente importante di pensioni, risponde all'ovvia necessità di far leva su risorse certe, da destinare all'obiettivo del pareggio di bilancio. La misura resta però del tutto slegata dalla logica complessiva di sistema che impronta gli altri provvedimenti in materia pensionistica. Essa appare inoltre criticabile per il fatto di accompagnare altri interventi che, all'interno dello stesso dl 201/2011, determineranno un aumento dell'inflazione nello stesso biennio a cui si riferisce la sospensione dell'adeguamento automatico.~~

Come già osservato, l'aumento delle aliquote Iva e delle accise sui carburanti si trasmetterà, in tempi rapidi sulla dinamica dei prezzi al consumo, sospingendo una temporanea, ma non trascurabile, accelerazione inflazionistica.

I trattamenti interessati dalla misura, si troveranno quindi privi di protezione rispetto a un aumento dei prezzi endogenamente generato dalla manovra. Un aspetto di iniquità che sarebbe auspicabile limitare, ricorrendo a forme di copertura alternativa che potranno essere indicate nel corso del dibattito parlamentare.

7. Per quanto riguarda la componente della manovra destinata al sostegno della crescita, gli interventi di dimensioni più rilevanti (circa l'80 per cento) si realizzano attraverso operazioni di sgravio o agevolazione fiscale, mentre solo una quota minore di risorse è assegnata a misure di accelerazione della spesa in conto capitale. Ancora molto limitate appaiono le iniziative di riforma "senza costi", come le liberalizzazioni e la revisione degli ordini professionali.

In particolare, sono da segnalare i provvedimenti che prevedono la deducibilità dell'IRAP sul lavoro e sull'assunzione di giovani e donne di età inferiore a 35 anni. Si tratta di misure che meritano un convinto apprezzamento, ma che restano esposte al rischio di una utilizzazione ridotta da parte delle imprese, in conseguenza sia delle generali condizioni di crisi economica che dei particolari meccanismi di applicazione della deduzione sul lavoro, che presuppone conti economici in attivo.

Le minori entrate sono tutte tributarie e risultano crescenti negli anni del periodo – da circa 2,6 miliardi nel 2012 a 5,1 nel 2013 ed a 6,2 nel 2014. Le misure più consistenti sono a sostegno dello sviluppo e riguardano, soprattutto, la deducibilità del rendimento del capitale proprio (ACE) e la deducibilità da Irpef e Ires dell'Irap sulla quota lavoro. Altri interventi significativi concernono il fondo compensazione interventi per lo sviluppo, il mantenimento, al 36 per cento, delle detrazioni per ristrutturazioni, efficientamento energetico e calamità naturali, la deducibilità Irap per giovani e donne, la dotazione del fondo di garanzia piccole e medie imprese. Si aggiungono, altresì, le misure per il rafforzamento del sistema finanziario, compresa la partecipazione italiana a banche e fondi.

Le misure appaiono in larga parte condivisibili.

A proposito, poi, della deducibilità dell'Irap sulla quota lavoro, va rilevato che a beneficiarne saranno soprattutto le banche, con l'effetto –sicuramente positivo - di contribuire al loro rafforzamento in un momento nel quale ne hanno particolare necessità per far fronte alla persistente crisi finanziaria dell'eurozona. A sostegno del sistema finanziario sono peraltro finalizzati altri interventi previsti dagli articoli da 7 a 9 del decreto legge. Gli spazi di intervento che si apriranno per il futuro potranno essere opportunamente concentrati sulla riduzione del c.d. cuneo fiscale, alleggerendo il peso degli oneri sociali delle imprese ed ottenendo per tale via quel diretto ed immediato aumento di competitività del sistema produttivo, che prima dell'euro era affidato alla manovra del cambio.

Un punto specifico - sul quale, negli ultimi tempi, la Corte si è soffermata in diverse occasioni - merita qualche considerazione. E' il tema del ritardo infrastrutturale e del declino degli investimenti pubblici, posto dal nuovo governo al centro della strategia di sostegno dello sviluppo.

E' nota la condizione di partenza, almeno con riguardo al ruolo della spesa pubblica in tale comparto: le manovre correttive degli ultimi anni non hanno salvaguardato la spesa in conto capitale che, anzi, ha visto ridursi rapidamente la propria incidenza sul Pil. Nella prospettiva del prossimo triennio, la tendenza sembra destinata ad accelerare, con una caduta della spesa in conto capitale di dimensioni rilevantissime (dai 54 miliardi del 2010 a circa 40 miliardi nel 2013, una flessione superiore al 35 per cento). Anche per questa via, non virtuosa, si persegue il pareggio di bilancio.

Da ultimo, con le manovre della scorsa estate le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate destinate alle opere infrastrutturali sono state ridotte di altri 950 milioni per il 2011 e di circa 9,5 miliardi per il periodo 2012-2015. Con apposita istruttoria, non ancora conclusa e che si tradurrà nella revoca o nella revisione di precedenti assegnazioni disposte con delibere CIPE, saranno definiti operativamente i tagli sulla programmazione FAS. Certamente si tratta di riduzione di risorse a valere sulle assegnazioni del Fondo Infrastrutture (oltre che del Fondo strategico per l'economia reale) non ancora impegnate: ciò dovrebbe consentire la revoca di poco meno di 8 miliardi, un valore molto vicino all'intero taglio disposto *ex lege*.

All'interno dei "tagli" che non risparmiano neppure gli investimenti pubblici sarà necessario procedere ad una seria riqualificazione della spesa: alle liste di progetti ed

iniziative, impropriamente definite "prioritarie", dovranno sostituirsi interventi rigorosamente programmati, valutati e monitorati. Niente di più e di diverso da quello che avviene in altri paesi europei.

La strada da percorrere per invertire la tendenza al declino infrastrutturale passa, poi, per un altro snodo fondamentale: le modifiche normative e di procedura dirette a semplificare e ad accelerare la realizzazione delle opere e a rafforzare le operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) nel finanziamento, nella realizzazione, nella gestione o nella manutenzione delle infrastrutture. Anche in questa materia, la messa a punto di regole innovative consentirebbe un avvicinamento dell'Italia agli altri paesi europei, nei quali non si riscontra il groviglio di procedure e competenze nella programmazione delle opere e che presentano un impegno comparativamente maggiore del capitale privato.

Come osservato dalla Corte nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2010, alla base del ritardo infrastrutturale dell'Italia rispetto agli altri paesi europei vi sono ostacoli ed inefficienze che possono essere ricondotti in particolare all'assenza di una valutazione dei costi e dei benefici dei progetti, alla frammentarietà delle fonti di finanziamento, con il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere, alla frequenza degli scostamenti tra preventivi e costi di realizzazione, alla inadeguatezza delle procedure di affidamento dei lavori. In particolare le difficoltà di programmazione si riflettono sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi. Per completare tutte le fasi di realizzazione delle opere infrastrutturali di dimensioni maggiori occorrono non meno di dieci anni.

Una valutazione positiva deve, pertanto, essere espressa riguardo all'iniziativa, assunta nei giorni scorsi, di riattivazione di canali di finanziamento delle opere con una specifica seduta del CIPE che recava, all'ordine del giorno, la mobilitazione di risorse per quasi 5 miliardi, relative a progetti approvati già nel 2008 ma non ancora definiti contrattualmente o cantierati; il perfezionamento del Contratto di programma con le Ferrovie dello Stato e l'avvio a realizzazione di interventi di rilievo di competenza dell'ANAS. Nel complesso, si prevede un impiego di 12,5 miliardi, di cui 2,2 miliardi provenienti da capitale privato.

Sia nella direzione della semplificazione delle procedure (a partire dai tempi di perfezionamento delle delibere CIPE) che delle misure volte a favorire l'attrazione di

**capitali privati, si muovono, poi, opportunamente le modifiche apportate al codice dei contratti pubblici (artt. 41, 42 e seguenti del decreto-legge all'esame).**